بسم الله الرحمن الرحيم



جامعة آل البيت

كلية الدراسات الفقهية والقانونية
قسم الدراسات القانونية

رسالة ماجستير بعنوان

النظام القانوني لجريمة الفساد في التشريع الجزائي الأردني

The Legal System of Corruption Crime in the Jordanian Criminal Laws

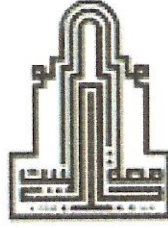
إعداد الطالب : حمزة سليمان ناصر الدغمي

الرقم الجامعي : (0620200002)

إشراف الدكتور : محمد نواف الفواعرة

قدمت هذه الرسالة استكمالا لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون في كلية الدراسات الفقهية والقانونية في جامعة آل البيت – الفصل الدراسي الثاني 2008 /

بسم الله الرحمن الرحيم



جامعة آل البيت

كلية الدراسات الفقهية والقانونية
قسم الدراسات القانونية

رسالة ماجستير بعنوان

النظام القانوني لجريمة الفساد في التشريع الجزائي الأردني

The Legal System of Corruption Crime in the Jordanian Criminal Laws

إعداد الطالب : حمزة سليمان ناصر الدغمي

الرقم الجامعي : (٠٦٢٠٢٠٠٠٠٢)

إشراف الدكتور : محمد نواف الفواعرة

أعضاء لجنة المناقشة	التوقيع
الدكتور محمد نواف الفواعرة (رئيسا ومشرفا)	
الأستاذ الدكتور محمد سعيد نمور (عضوا)	
الدكتور مؤيد محمد القضاه (عضوا)	
الدكتورة ميساء سعيد بيضون (عضوا)	

قدمت هذه الرسالة استكمالا لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون في كلية الدراسات الفقهية والقانونية في جامعة آل البيت – الفصل الدراسي الثاني ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩ وأوصي بإجازتها بتاريخ ١١ / ٦ / ٢٠٠٩ .

إهداء

إلى معلمي الأول ومثلي الأعلى . . . إلى من أستمد منه العزم . . .

والدي

إلى نبع الحنان وأغلى ما أملك . . . إلى العزيزة الغالية . . .

أمي

إلى أخي وقرة عيني . . . خالد

إلى شقيقتي وحبيبتي . . . هديل

إلى أخواتي العزيزات جميعا . . . .

أهدي هذه الرسالة

الباحث

شكر

*أتقدم بالشكر والتقدير والعرفان إلى **الدكتور محمد نواف الفواعرة** على تفضله بالإشراف على رسالتي ، ولاهتمامه المتواصل بهذا البحث ، ولما منحني إياه من جهد ووقت في سبيل العلم ، ولرعايته المتواصلة لي طيلة مسيرتي الدراسية .*

كما أتقدم إلى أعضاء لجنة المناقشة بالشكر الجزيل على تفضلهم بقبول عضوية لجنة المناقشة ، وعلى اهتمامهم وبذل جهدهم خدمة للعلم .

وأتقدم إلى أعضاء الهيئة التدريسية في كلية الدراسات الفقهية والقانونية بالشكر الجزيل على ما يبذلوه من جهد لإخراج الصرح العلمي الشامخ جامعة آل البيت في أبهى صورة .

الباحث

الملخص

إن مصطلح الفساد شاع ذكره في الكثير من الكتابات ذات الطابع الاجتماعي والسياسي والإداري ، أما على الصعيد القانوني فإن هذا المصطلح هو حديث النشأة في شروحات الفقه القانوني ، فالحديث عن الفساد كجريمة جزائية جاء ثمرة الاتفاقيات الدولية الرامية إلى مكافحة ظاهرة الفساد وخاصة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2004 ، أما على الصعيد الداخلي فإن المشرع الجزائي الأردني أعطى الفساد مدلولا قانونيا جزائيا مع ظهور قانون هيئة مكافحة الفساد رقم 62 لسنة 2006 الذي أصبح نافذا بتاريخ 2006/12/31 .

بناء على ما تقدم ، جاءت هذه الدراسة لتضع إطارا قانونيا عاما لجريمة الفساد من خلال الحديث عن تجريم الفساد والتكييف القانوني لهذه الجريمة والبحث في الإجراءات المتبعة لملاحقة مرتكبي هذه الجريمة ، ومن ثم التطرق إلى الجهود الداخلية والدولية الرامية إلى مكافحة ظاهرة الفساد ، على اعتبار أن المملكة الأردنية الهاشمية صادقت على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2004 بتاريخ 2004/8/1 ، وهو تاريخ نفاذ قانون تصديق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد رقم 28 لسنة 2004 .

وإيفاء للغرض المقصود من هذه الدراسة ، قام الباحث بتحليل النصوص الناظمة لجريمة الفساد للتعرف على ماهية وصور هذه الجريمة من الناحية الموضوعية والشكلية ، محاولا من ذلك إيجاد مفهوم شامل للفساد كجريمة جزائية من خلال دراسة القوانين الداخلية المجرمة للفساد والاتفاقيات الدولية ذات العلاقة بموضوع الفساد .

وعلى الرغم من أن جـريمة الفساد تعـد من الجـرائم المعقدة لتـداخل قضايا السياسة والإدارة والمال فيها ، إلا أن دراستها بالتحليل والمقارنة بين الشكل والموضوع يساعد على إيجاد مرجعية قانونية نظرية للفساد كجريمة جزائية ، مما يعني أن مـزيدا من الإيضاح والتفسير والتأصيل لجرائم جزائية تعد فسادا وردها إلى مظلة واحدة ضمن جريمة الفساد سينعكس بالإيجاب على الدولة وبالتالي على المجتمع ، وهو ما اتخذته الدراسة هاجسا يتردد صداه في متنها .

في النهاية ، ختم الباحث دراسته بمجموعة من النتائج والتوصيات التي تهدف إلى تمكين التطبيق الأمثل للقوانين الجزائية المجرمة للفساد وتفعيل دورها بالتزامن مع الاتفاقيات الدولية لمكافحة هذه الظاهرة الإجرامية .

الباحث

مقدمة

يعود أصل الفساد – كما يعبر الباحثون – إلى حقب تاريخية بعيدة ، حيث قيل أن الإنسان هو مرتكب الفساد وهو ضحيته عبر التاريخ [1] ، وهذا ما يستدعي القول بان الفساد عرف منذ وجود الإنسان وتطور مع تطـور البشرية في الأساليب والأنـواع ، فالفساد ظاهرة اجتماعية نستطيع التعبير عنها بأنها جريمة ، وذلك استنادا إلى نصوص القانون .

ويسعفنا في ذلك الموقف الشهير للخليفة الراشد عمر بن الخطاب ﵁ من الحادثة الشهيرة التي اعتدى فيها ابن أحد الأمراء على أحد العامة والتي قال فيها : (متى استعبدتم الناس وقد ولدتهم أمهاتهم أحرارا) كمثال على محاربة الإسلام لإساءة استعمال السلطة التي تعد إحدى صور جريمة الفساد .

ويقول احـد الباحثين ، أن مصطلح الفساد كجريمة ، ظهـر رسميا عام (1069 م) ، عندما استدعى الإمبراطور الصيني (شن تسونغ Shen Tsung) إلى بلاطه احد المسؤولين ، وهو (وانغ آن شيه Wang An-Shih) ، وعهد إليه برسم سياسة للإصلاح ، بحيث تعالج القضايا العاجلة والأساسية التي تواجه الإمبراطورية ، ومن أهم هذه القضايا جريمة الفساد ، والتي تتغلغل في مختلف مستويات الخدمة المدنية . [2]

كما أن هنالك مثالا مثيرا للاهتمام في قضية الفساد ، وهو تجـربة العلامة الإسلامي ابن خلدون (1332 م – 1406 م) مع الفساد ، فابن خلدون إلى جانب وضعه العلمي المتميز ، كان شخصية عامة بارزة ، وعندما عين قاضيا عمل بجد ونشاط لمكافحة الفساد والوقوف ضد الرشوة ، ولكنه اخفق في تحقيق ذلك ، وكانت النتيجة أن ابعد من منصبه ، ليس لأنه اخفق في ذلك ، بل لمجرد انه حاول . [3]

وخلال العقدين الماضيين ، استأثرت قضية الفساد جانبا كبيرا من اهتمام واضعي السياسات وصانعي القرار والباحثين في اغلب أقطار العالم ، وتستوي في ذلك الدول الصناعية المتقدمة والبلدان النامية على السواء . [4]

وإذا كانت جريمة الفساد قد ظهرت نتيجة للعلاقات الاجتماعية والوظيفية بين أفراد المجتمع الواحد ، فإنها تعد من الجرائم التي انتشرت مؤخرا بين الدول ، سواء كانت فسادا إداريا أم سياسيا أم غيره من الأنواع الأخرى ، مما استدعى قيام غالبية الدول في العالم إلى التحرك في إطار مكافحة هذه الجريمة الخطيرة .

هـــذا التحرك بدأ بالأردن عندما أرسى جلالة الملك عبد الله الثاني بن الحسين المعظم – حفظه الله ورعاه – دعائم تجفيف مـواطن الفساد وإغلاق نـــوافذه ، حيث الـــرسالة الملكية

---

[1] **الفساد في الحكومة** ، تقرير الندوة الإقليمية التي عقدتها دائرة التعاون الفني للتنمية ومركز التنمية الاجتماعية والشؤون الإنسانية بالأمم المتحدة في لاهاي – هولندا ، 1989 ، ترجمة د. نادر احمد أبو شيخه ، مراجعة د. ناصف عبد الخالق ، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، عمان ، 1993 ، ص ص 47 – 49 .

[2] الفساد في الحكومة ، المرجع السابق ، ص 47 .

[3] الفساد في الحكومة ، المرجع السابق ، ص 48 .

[4] مصطفى حمارنة وفايز الصياغ ، **الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية** ، بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مـركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية ، بيروت ، 2004 ، ص 673 .

حـــول إنشاء هيئة لتنفيـــذ إستــراتيجية عامة لمكافحة الفساد ، والتي شدد فيها جلالته على محاربة الفساد .[1]

إن الرسالة الملكية قد دعت إلى تجريم الفساد ، حيث شددت على اعتبار أفعال موجودة على ارض الواقع جرائم يجب على القانون فرض العقاب عليها ، حيث جاء فيها (إننا نرى أن الواسطة والمحسوبية التي تعتدي على حقوق الآخرين قد أضرت بالمال العام وحرمت بعض المواطنين من الفرص التي يستحقونها ، ولهذا فإننا ندعو إلى اعتبار مبدأ تجريم الواسطة التي تهضم حقوق الغير قيمة من قيم مجتمعنا الأردني ومن المخالفات الصريحة لأسس العدالة والمساواة التي يعاقب عليها القانون) .

هذا التجريم يجب أن تنص عليه التشريعات الجزائية ، استنادا إلى مبدأ الشرعية (لا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون) ، والذي وجد مكانه في رأس هرم التشريعات الأردنية وهو الدستور الأردني الصادر عام 1952 ، وذلك عندما نصت المادة الثامنة منه على انه : (لا يجوز أن يوقف احد أو يحبس إلا وفق أحكام القانون) ، بالإضافة إلى ترديد قانون العقوبات الأردني وتعـــديلاته رقم (16) لسنة 1960 لهذا المبدأ عندما نص في المادة الثالثة منه على انه : (لا يقضى بأية عقوبة لم ينص القانون عليها .....) .

أما فيما يتعلق بتعريف الفساد ، فعلى الرغم من أن هذا المصطلح منتشر وشائع منذ زمن بعيد بين البشرية ، ولكن لم يتفق حتى الآن على تعـــريف عام وشامل للفساد ، كما لم يتفق الباحثين على مفهوم محدد ودقيق لهذه الظاهرة الخطيرة ، وذلك في ظل غياب المفهوم الواضح والمحدد للفساد كجريمة جزائية في التشــريعات الوطنية والاتفاقيات الـدولية ، على الرغم من أن اتفاقية الأمم المتحـدة لمكافحة الفساد لسنة 2004 [2] جاءت شاملة لعملية تجـريم الأفعال التي يعد ارتكابها فسادا ، وأن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجـــريمة المنظمة عبـر الوطنية لسنة 2003 [3] قد أفردت المادة (8) منها لدعوة الدول الأعضاء إلى تجريم الفساد .

أما عن أسباب هذا التباين والاختلاف ، فإنها تعود إلى اختلاف الرؤى النظرية والفكرية لمن يكتبون عن الفساد ، وهذا ما يراه بعض الباحثين كسبب رئيسي لهذا التباين .[4]

لكن يرى آخرون أن أهم أسباب الاختلاف تكمن في أن أدبيات الفساد تحفل بالكثير من الدراسات النظرية ، وبالقليل من البحوث التطبيقية [5] ، لذلك فهي تقترب من النظريات دون البحث في واقع الفساد وتأثيره ، وبالتالي الخروج بمفهوم واضح للفساد .

وقد نسب بعض الباحثين عدم الاتفاق على تعريف موحد للفساد ، إلا أن معظم الأشخاص المهتمين بدراسة هذه الظاهرة ينتمون إلى حقول مختلفة ، مثل السياسة والقانون والإدارة ، وغيرها مما يؤثـو على المنهج المستخدم لمناقشة هذه الظاهــرة ، وبالتالي صبغ التعريف بالحقل

---

[1] رسالة **جلالة الملك عبد الله الثاني** إلى رئيس الـــوزراء د. عدنان بـــدران حـــول إنشاء هيئة لتنفيـــذ إستــراتيجية عامة لمكافحة الفساد ، في 26 حزيران 2005 .

[2] اعتمدت بواسطة الجمعية العامة للأمم المتحدة في 31 أكتوبر 2003 ، ودخلت حيز النفاذ في 14 ديسمبر 2005 .

[3] اعتمدت هذه الاتفاقية بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم A/RES/55/25 في دورتها الخامسة والخمسين بتاريخ 15 نوفمبر 2000 ، ودخلت حيز النفاذ في 29 سبتمبر 2003 .

[4] عبد المجيد الحراحشة ، **الفساد الإداري** ، دراسة ميدانية لوجهات نظر العاملين في أجهزة مكافحة الفساد الإداري في القطاع الحكومي الأردني ، رسالة ماجستير ، إشراف الدكتور نعيم نصير ، جامعة اليرموك ، 2003 ، ص 26 .

[5] حمارنة والصياغ ، المرجع السابق ، ص 675 .

الذي ينتمي إليه الباحث .[1]

ومهما اختلفت المدارس في تعريف الفساد وبيان مفهومه ، فانه من اللازم علينا بيان أهم تعريفات الفساد ، والتي أوردتها الأدبيات .

إن تعريفات الفساد تميل إلى تحميل الموظف الرسمي أو ممثلي المؤسسات الحكومية على اختلاف مراتبهم ، الجانب الأكبر من المسؤولية في نشر الفساد وممارسته وإساءة ما لديهم من سلطات وصلاحيات للتصرف بالمال العام لما يخدم أغراضهم ومنافعهم الشخصية ، وذلك هو جوهر التعريف الذي وضعه البنك الدولي .

ويعد تعريف منظمة الشفافية الدولية من أكثر تعريفات الفساد دقة ، حيث حددت الفساد بأنه : " إساءة استعمال السلطة التي أؤتمن عليها لمكاسب شخصية " .[2]

وفي مفهوم الأمم المتحدة [3] يعرف الفساد بأنه : " سوء استعمال السلطة العامة للحصول على مكاسب شخصية ويضير المصلحة العامة " ،

Corruption is an abuse of public power for private gain that the hammers public interest .

ومن التعريفات البسيطة والعامة للفساد ، تعريفه بأنه إساءة استعمال السلطة العامة من اجل تحقيق مكاسب شخصية .[4]

ويعرف أحد الباحثين الفساد بأنه استخدام السلطة العامة من أجل كسب أو ربح شخصي أو من أجل تحقيق هيبة أو مكانة اجتماعية ، أو من أجل تحقيق منفعة لجماعة أو طبقة ما بالطريقة التي يترتب عليها خرق القانون أو مخالفة التشريع ومعايير السلوك الأخلاقي .[5]

كما يرى احدهم انه عرف الفساد تعريفا عاما ، عندما أورد في دراسة له تعريف للفساد بأنه كل تصرف غير قانوني مادي أو أخلاقي من جانب العاملين ، يسود في بيئة بيروقراطية ، يهدف إلى تحقيق مصالح شخصية عل حساب المصلحة العامة ، مما يؤدي إلى هدر في موارد الدولة الاقتصادية ، الأمر الذي ينعكس بالسلب على عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، ويؤدي إلى عدم الاستقرار السياسي .[6]

ولم يرد في القوانين الأردنية النافذة تعريفا محددا للفساد ، حتى بعد صدور قانون خاص بمكافحة الفساد ، وهو قانون هيئة مكافحة الفساد رقم 62 لسنة 2006 ، والذي لم يشر إلى مفهوم واضح ومحدد للفساد ، وان أشار إلى الجرائم التي تعد فسادا .

---

[1] الحراحشة ، الفساد الإداري ، المرجع السابق ، ص 27 .

[2] المصدر : www.transparency.org/layout

[3] محمد أمين البشرى ، **الفساد والجريمة المنظمة** ، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض ، 2007 ، ص 41 ، نقلا عن :
UN_S Anti Corruption Tool Kit, 2001 .

[4] سوزان روزاكرمان ، **الفساد والحكم (الأسباب ، العواقب ، الإصلاح)** ، ترجمة فؤاد سروجي ، الطبعة الأولى ، الأهلية للنشر والتوزيع ، عمان ، 2003 ، ص 167 .

[5] السيد علي شتا ، الفساد ومجتمع المستقبل ، الطبعة الأولى ، مكتبة ومطبعة الإشعاع الفنية ، القاهرة ، 1999، ص 43 .

[6] صلاح الدين فهمي محمود ، **الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية** ، دار النشر بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب ، الرياض ، 1994 ، ص 40 – ص 41 .

ولكن بتدقيق نصوص القانون سالف الذكر ، نجد انه وبصدد الإشارة إلى الجرائم التي تعد فسادا ، أورد في الفقرات (د ، هـ ، و) من المادة الخامسة منه أفعالا تعـد فسادا ، حيث ورد فيها :

يعتبر فسادا :

د . كل فعل ، أو امتناع ، يؤدي إلى المساس بالأموال العامة .

هـ . إساءة استعمال السلطة خلافا لأحكام القانون .

و . قبول الواسطة والمحسوبية التي تلغي حقا أو تحق باطلا .

ويمكن من هذا النص ، أن نستنتج تعريفا لجريمة الفساد ، بأنها كل فعل أو امتناع يؤدي إلى المساس بالأموال العامة أو يقوم على إساءة استعمال السلطة أو يستند إلى الواسطة والمحسوبية .

لكن هذا التعريف غير مكتمل العناصر ، فهو يقتصر على أنواع محددة ، كما انه يشير إلى أنماط وأشكال قليلة من أشكال الفساد ، فيؤدي ذلك إلى التضييق من مفهوم الفساد ، والذي يجب أن يكون واسعا يشمل جميع أفعال الفساد .

ومن التعريفات التي أرى أنها شاملة ومتميزة عن التعريفات التقليدية والعادية ، التعريف الذي أوردته الورقة المرجعية لوزارة التنمية الإدارية حول الفساد ، والمقدمة لندوة (نحو إستراتيجية لمكافحة الفساد) ، والتي عرفت الفساد على انه عمل يقوم به موظف عام أو خاص أو مواطن ، يتم من خلاله خرق القواعد والأنظمة والإجراءات والمبادئ المعمول بها أو الانحراف عنها ، والتي تحكم الاتجاه المقبول للواجبات الوظيفية ، بقصد الحصول أو توقع الحصول على عائد أو ربح شخصي أو جماعي . (1)

ومن خلال مراجعة العديد من التعريفات للفساد ، نجد أن الصبغة الإدارية تغطي الفساد ، وكأنه ظاهرة إدارية بعيدة عن القانون .

حتى أن البعض يذهب إلى اتفاق جميع الباحثين على اعتبار الفساد شكلا من أشكال العلاقة الاجتماعية . (2)

وسواء كان الفساد ظاهرة إدارية ، أو شكل من أشكال العلاقة الاجتماعية ، إلا انه من الممكن أن يكون الفساد جريمة جزائية ، ذلك انه عندما ينص القانون على تجريم التزوير والرشوة والاختلاس ....الخ من الجرائم ، فانه يجرم الفساد ، فالفساد هو الذي يربط هذه الجرائم برابط مشترك ثم يقرر عليها العقاب .

ولما ارتبط الفساد بالإدارة ، فانه إذا كانت العقوبة التأديبية خاصة بموظف الدولة أو القطاع العام ، فان الفساد كجـريمة جـزائية تشمل العامة وكذلك موظفي القطاع الخاص ، وهـذا

---

(1) الحراحشة ، الفساد الإداري ، المرجع السابق ، ص 28 .

(2) الفساد في الحكومة ، المرجع السابق ، ص 49 .

ما دعا المشرع الأردني يوسع من مجرمي الفساد عندما عدل قانون الجرائم الاقتصادية رقم 11 لسنة 1993 بالقانون المعدل رقم 20 لسنة 2004 . [1]

جميع ما ذكرناه سابقا ، يؤدي بنا إلى القول ، أن الفساد كجريمة جزائية لم يلقى تعريفا محددا ، وبالتالي نستطيع أن نعرف جريمة الفساد بأنها : كل انحراف مجرم ، من شأنه الخروج على الواجبات الوظيفية أو الالتزام بعدم مس أي مال يعد عاما بمقتضى القوانين .

وقد استندت في تعريفي هذا على عدة عناصر لازمة يجب وضعها لاعتبار هذه الجريمة مستحقة العقاب ، وتكمن هذه العناصر بما يلي :

1. التجريم ، حيث لا بد من اعتبار الفساد جريمة .

2. الانحراف أو الخروج ، ومعناه التعدي .

3. الواجبات الوظيفية ، ويعني كل واجب ملقى على عاتق الموظف أو العامل أو المستخدم .

4. الالتزام بعدم مس المال العام .

5. الجزاء ، وهو مفهوم ضمنيا من عبارة التجريم .

ومن خلال تعريفنا هذا نصل إلى القول بان لجريمة الفساد جزأين هامين لا بد من قيام احدهما لاعتبار الجريمة قائمة ومعاقب عليها ، وهما :

(1) الإخلال بواجبات الوظيفة .

(2) المساس بالمال العام .

مع العلم بان إخلال الموظف بواجبات وظيفته التي تعتبر جريمة فساد ، تختلف عن الإخلال بالواجبات التي تعد جريمة إدارية ، حيث من شأن الأخيرة العقوبة التأديبية ، والتي تختلف عن الجزاء الجنائي .

أما بخصوص المال العام ، فان المحدد الرئيسي له يكمن بما جاء في جميع التشريعات ، من قوانين و أنظمة و تعليمات ، فما تعتبره هذه التشريعات مالا عاما يعد الاعتداء عليه جريمة فساد ، حتى أن محكمة التمييز الأردنية قد ذهبت إلى ابعد من ذلك عندما جعلت أي أموال تدخل في خزينة الدولة أموالا عامة ، ففي احد أحكامها ورد انه : (لا يرد القول أن الأموال المختلسة لا تعتبر من أموال الدولة بحجة أنها جاءت هبة من الشعب الأميركي ، إذ أن هذه الأموال قد أعطيت إلى الحكومة وأدخلت إلى مستودعاتها وأصبحت من أموالها كي تنفقها بالصورة القانونية على الوجوه المخصصة لها) . [2]

---

[1] يجدر بنا التأكيد على أن قانون هيئة مكافحة الفساد رقم 62 لسنة 2006 ، قد اعتبر جميع الجرائم الاقتصادية الواردة في قانون الجرائم الاقتصادية رقم 11 لسنة 1993 وتعديلاته جرائم فساد ، وهذا ما نصت عليه الفقرة جـ من المادة الخامسة بقولها : (يعتبر فسادا : جـ . الجرائم الاقتصادية بالمعنى المحدد في قانون الجرائم الاقتصادية رقم (11) لسنة 1993 وتعديلاته .) .

[2] تمييز جزاء 81/115 ، منشورات مركز عدالة .

وتجدر الإشارة هنا إلى أن الإخلال بالواجبات الوظيفية ومس المال العام المجرم جزائيا ، والذي اعتبرناه جريمة فساد ، يحتوي على عناصر مشترطة ، فإذا أخذنا بالقوانين الأردنية في مجال جرائم الفساد ، فإننا نذكر قانون هيئة مكافحة الفساد ، وقانون الجرائم الاقتصادية ، وكلا من القانونين يحيل في تجريمه إلى قانون العقوبات .

والنتيجة المنطقية لهذا الحديث ، هي انه لكي تعد جريمة ما جريمة فساد ، فانه يجب أن تشتمل على أركان الجريمة ، وعلى سبيل المثال ، إذا عد القانون جريمة الاختلاس جريمة فساد ، فان من أركانها - بالإضافة إلى الأركان العامة - ركن المحل ، وهو المال العام ، وهكذا بالنسبة إلى باقي الجرائم .

كما أن الإشارة تجدر أيضا إلى أن الإخلال بواجبات الوظيفة لا يقصد به دائما المصلحة المادية ، إنما قد تكون المصلحة معنوية كذلك .

يختلف الفساد من نوع إلى آخر وفقا للباحثين ، وذلك باختلاف من قام به أو باختلاف البيئة التي وقعت به ، ويعود تقسيم الفساد إلى عدة معايير اتخذها بعض الباحثين ، سنشير إلى معيارين منهما .

لقد ارتبط الفساد بالإدارة كما أسلفنا سابقا ، وبالتالي من أشهر أنواع الفساد هو الفساد الإداري ، وذلك نظرا لانتشاره بين الدول ، ونظرا لسهولة القيام به ، حيث المسؤول الذي يستلم إدارة معينة يسهل عليه السيطرة على ما تحت يديه من سلطة وأموال وقرارات ، وبالتالي تسهل عليه الجريمة .

ومن التصنيفات التي أوردها الباحثون في تقسيم الفساد ما أورده احدهم في تقسيم الفساد إلى نوعين [1] ، وذلك من حيث الممارس لهذا الفساد ، وبحسب هذا التقسيم ، فان الفساد يقسم إلى نوعين :

(1) الفساد الصغير :

واغلب الممارسين لهذا النوع هم صغار الموظفين أو أصحاب الدخول المتدنية ، حيث يتم اللجوء إلى ممارسة بعض مظاهر الفساد كالرشوة أو اختلاس مبلغ بسيط لتغطية بعض التكاليف المعيشية الضرورية .

(2) الفساد الكبير :

وهو ناتج عن كبار الموظفين أو السياسيين ، ويتميز هذا النوع بضخامة تكلفته واتساع تأثيره على المجتمع ، ولذا يعتبر اخطر من النوع الأول عند الكثير من المهتمين ، ومن أشكال هذا النوع إرساء العطاءات على الشركات التي تدفع رشوة اكبر ، وبيع المؤسسات العامة التي تملكها الدولة إلى القطاع الخاص بحجة الخصخصة بأقل من القيمة الحقيقية مقابل رشوة معينة .

---

[1] الحراحشة ، الفساد الإداري ، المرجع السابق ، ص 29 .

ويؤخذ على هذا التقسيم تمييزه للفساد بين مرتكبه والقيمة التي يحصل عليها ، بعيدا عن الدخول في صميم تشكيل الفساد أو تفصيله ، وبالتالي نعتقد أن هذا التقسيم ضعيف أمام ماهية الفساد ، فنستطيع إذا القول بان هناك فساد خطير وفساد عادي ، ونجرم الفساد حسب القيمة ، وهذا ما تفنده القوانين والفقه الجزائي .

أما التقسيم الآخ ـر للفساد [1] ، والذي جاء في ضوء عـدد من المعايير ، سواء كانت مادية أو أخلاقية ، أو على أساس الإدارة أو السياسة ، وهو التقسيم الذي يجعل الفساد أربعة أنواع هي :

(1) الفساد المادي والأدبي :

حيث يبتعد الفساد المادي عن الجوانب الأخلاقية أو الدينية ، وأكثر أنواع الفساد أهمية في الدول العربية هو الفساد المادي ، أما الفساد الأخلاقي أو الأدبي ، فيعتبر من تصنيفات الدول الإسلامية .

ومن الأمثلة على هذا النوع ، الرشوة والاختلاس والتزوير والسرقة والغرر بالمال العام ، والغش وتزييف العملة وتهريب البضائع والأموال ، والاستهانة بالملكية العامة وانعدام الحس الوطني والاحتيال وخيانة الأمانة والتهريب وغيرها .

(2) الفساد الوظيفي أو الإداري :

وهو أشهر أنواع الفساد ، وهو عبارة عن انحرافات سلوكية تتم من العاملين تجاه منظماتهم ، كأن يتخلى العاملون عن القيام بأداء واجباتهم جزئيا أو كليا مع عدم بذل المتوقع منهم من مجهود ، الأمر الذي يؤثر بدوره على مستوى فعالية المنظمة .

ومن أمثلة ه ــــذا النـــوع من الفساد ، مخالفة الق ــــوانين والمحســوبية والإهمــــال وعـــدم احتــــرام مواعيد الدوام الرسمية ، وتحقيق المصالح الشخصية على حساب المصالح العامة .

(3) الفساد السياسي :

يتمثل هذا النـــوع من الفساد في ع ـــدم الاستقـــرار السياسي وسلب حريات المواطنين وعدم إشراكهم في اتخاذ القــرارات ، فضلا عن إتباع سياسات تنموية لم يقدر لها النجاح ، الأمر الذي يؤدي إلى تمركز السلطات في أيدي فئات محددة ، وهذا يعمل على تدهور الأوضاع ، فتزداد جرائم استغلال النفـــوذ ، والتعيين بدون م ـــؤهلات ، ومخالفة القوانين والأع ــــراف والتعاليم ، فضلا عن طبيعة البناء الحكومي في بعض البلدان الذي يشجع ويساعد في حد ذاته على انتشار الفساد .

[1] محمود ، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية ، مرجع السابق ، ص ص 44 – 48 .

(4) الفساد الاجتماعي :

ويتمثل في ندرة وجود أو انعدام معاني الوطنية والولاء والإخلاص وحب العمل والتفاني في أدائه ، وتفشي روح اللامبالاة وانعدام الأخلاق الوظيفية ، كعدم المحافظة على سرية المكاتبات والقرارات ، وعدم احترام المرؤوسين للرئيس ، وعدم الانصياع للأوامر والتعليمات المكتبية ، والإهمال في تقديم وتوفير الخدمات الاجتماعية للمواطنين ، والذي ينعكس على الظروف الصحية فتسوء ، وعلى تدني المستوى الغذائي وعلى ضعف درجة التعليم .

إلا أن هذا التصنيف أو التقسيم ، لاقى العديد من سهام النقد [1] ، ويبرز هذا النقد في نقطتين جوهريتين هما :

أولا : أن الفساد يختلف ويتباين من مجتمع إلى آخر ، فما يعتبر فسادا في هذا المجتمع لا يعتبر كذلك في مجتمع آخر .

ثانيا : أن هنالك تداخل وتشابك بين هذه الأنواع ، فالرشوة التي اعتبرت فسادا ماديا وأدبيا لا يمكن فصلها عن الوظيفة ، كما أن المحسوبية التي عدت فسادا وظيفيا هي أصلا ناتجة عن فساد اجتماعي .

ومن خلال النقد الواضح الموجه إلى هذا التقسيم ، إضافة إلى التقسيم الأول الذي قلنا فيه بوجود القصور ، نقـول انه من الممكن تقسيم الفساد إلى قسمين رئيسيين ، وذلك على النحو التالي :

1- الفساد الإداري :

هو الفساد الذي يمس العمل والممتلكات العامة ، فيشمل إلى جانب الفساد الإداري الفساد المادي والأدبي ، فمن يختلس المال العام موظف في الدولة ، هذا من ناحية ، ومن ناحية أخـرى تكون أخلاقه قد سولت له قبول المال وبالتالي تفضيل مصلحته الشخصية على المصلحة العامة .

2- الفساد السياسي :

هو الفساد الذي يمس السلطة والمجتمع ، فيشمل الفساد الاجتماعي ، فالشخص الذي يحرم من المشاركة باتخاذ القرارات أول ما ينعدم لديه الحس الوطني ، وهذا يؤدي في النهاية إلى استغلال أي مدخل للدخول إلى عالم الفساد عن طريق اقتراف أي من سلوكياته .

3- الفساد المالي :

هو الفساد الذي يمس كل مال يعد مالا عاما ، وقد يندرج ضمن هذا القسم الفساد الإداري متى انطوى على المال العام ، مثلما قد يكون فسادا سياسيا هدفه البعيد الوصول إلى المنفعة المادية غير المشروعة عن طريق المال العام .

---

[1] الحراحشة ، الفساد الإداري ، المرجع السابق ، ص 30 .

مشكلة الدراسة وأهميتها وأهدافها

*** مشكلة الدراسة :**

إن إشكالية الدراسة تتلخص في الإجابة على التساؤل التالي :

- كيف نظم التشريع الجزائي الأردني جريمة الفساد ؟

يتضمن البحث في جريمة الفساد بشكل رئيسي تناول النظام القانوني لهذه الجريمة ، ونحن هنا بصدد الحديث عن التشريع الجزائي الأردني ، فإن التساؤل عن الكيفية التي نظّم بها المشرع الأردني هذه الجريمة يجد الإجابة في تناول النظام القانوني لجريمة الفساد في التشريع الجزائي الأردني .

وينطلق البحث في هذا النظام من جانبين ؛ الجانب الأول في النظام القانوني الموضوعي لجريمة الفساد ، والجانب الثاني في النظام القانوني الشكلي لجريمة الفساد ، بحيث يتم تسليط الضوء على القوانين الداخلية المجرّمة للفساد والاتفاقيات الدولية التي تدعو إلى تجريم الفساد ، إضافة إلى البحث في الاتفاقيات الدولية التي تدعو إلى تجريم الفساد والتي دخل الأردن عضوا فيها وتعالج ذات الموضوع .

وإلى جانب ذلك سوف يتم التطرق للأفعال الجديدة التي تشكل فسادا ، حيث أن هذه الأفعال التي جرمت لم تكن مجرمة سابقا في التشريعات الجزائية الأردنية ، إضافة إلى الحديث عن الجرائم الاقتصادية ، والتي خصها المشرع الأردني بقانون مستقل ، ثم اعتبرها جرائم فساد ، وذلك بمحاولة الربط بين التشريعات المختلفة التي تناولت جريمة الفساد ، علاوة على بيان الطبيعة القانونية لجريمة الفساد ، وأثرها على الجزاء الجنائي المقرر على مرتكبيها .

إلى جانب ذلك ، سوف يتم تحديد الجهات المختصة في جريمة الفساد ، منذ وقوعها حتى صدور الحكم فيها ، وتتبع تلك الإجراءات وتوضيح ما تعانيه من تعقيدات تشريعية ، إضافة إلى البحث في مدى توافق وتلاؤم التحرك الوطني الجاد في مكافحة الفساد في ضوء المكافحة الدولية للفساد بالمقارنة بينهما ، وكذلك في ضوء الإشراف والرقابة الدوليين للحد من تلك الجريمة ، وما هي المعوقات التي تعترض المكافحة الدولية والوطنية لتلك الجريمة .

إن التساؤل عن الكيفية التي نظم بها التشريع الجزائي الأردني ، تنبثق عنها الأسئلة التالية :

- ما هو الواقع التشريعي لجريمة الفساد في التشريع الجزائي الأردني ؟ وما هي أركان هذه الجريمة العامة والخاصة ؟

- ما هو التكييف القانوني لجريمة الفساد ؟ وما هي طبيعة الجريمة وأثرها على الجزاء الجنائي المقرر على مرتكبي جريمة الفساد ؟ وما هي الصعوبات التشريعية التي تعيق تقرير هذه الجزاءات ؟

- كيف عالج المشرع الأردني الاختصاص القضائي في جريمة الفساد في ضوء تعدد الجهات المختصة وتعدد المحاكم بتعدد القوانين المنظمة لتلك الاختصاصات ؟

- كيف تتم عمليات مكافحة جريمة الفساد وفق السياسة الجنائية الحديثة على الصعيد الدولي ؟ وهل تتوافق التشريعات الأردنية مع هذه المكافحة ؟ وما هي الصعوبات القانونية التي تعيق المكافحة الوطنية للفساد في ضوء التداخل التشريعي الحاصل ؟

*** أهمية الدراسة :**

إن من سياسة التجريم الحد من الجرائم عن طريق معالجتها تشريعيا ، وبالتالي فان البحث في التنظيم القانوني لجريمة الفساد سوف يثري هذه الظاهرة بالقيمة القانونية الجزائية ، ويسلط عليها الضوء أمام المجتمع و صانعي القرار ، حيث أصبح الفساد يمس المجتمع بصورة مباشرة ، ويشكل عبئا ثقيلا على التنمية .

لقد افتقرت أبحاث الباحثين ورسائلهم بإعطاء صورة ولو بسيطة عن النظر للفساد كجريمة جزائية ، ويظهر ذلك جليا عبر تناول الأبحاث والدراسات لجرائم الفساد كل على حدة ، لكن الإطار القانوني الذي يسمح لنا بتسمية بعض الجرائم جرائم فساد سوف يظهر جليا من خلال الدراسة والتمحيص لهذه الجرائم وجمعها في قالب واحد ، والخروج بالتالي بالنتيجة المرجوة من البحث في هذا الموضوع ، وذلك سوف يتيح المجال لان تكون هذه الدراسة فريدة من نوعها في هذا المجال ، والتي تحدد إطارا قانونيا لجرائم موجودة ومنصوص عليها في ثنايا التشريع الجزائي ، ولكن يجمعها أنها تعد جرائم فساد ، وبالتالي ستضفي نوعا من التنظيم لمثل هذه الجرائم ، وستحدد بدقة متى يكون الفساد جريمة جزائية .

إن الحديث عن الفساد بات من أولويات الدولة القانونية ، حيث البحث عن الخلل الحاصل في جسد الدولة ومعالجة ذلك بإصدار القوانين اللازمة أو تعديل التشريعات لتتناسب مع الخطورة الجرمية بشكل عام ، وخطورة جريمة الفساد بشكل خاص ، وهذا يتطلب مزيدا من البحث والتحليل في مثل هذا النوع من الجرائم .

*** أهداف الدراسة :**

إن الغايات والأهداف الرئيسية من الدراسة والبحث في التنظيم القانوني لجريمة الفساد لا تخرج عما يلي :

١. تحديد الملامح العامة للجرائم التي يعد ارتكابها فسادا ، ومعرفة الخصائص العامة والعوامل التي تجمعها ، ببيان أركان جريمة الفساد العامة والخاصة ، بالإضافة إلى توضيح وتحديد معالم الفساد ، وإبراز خطورته كجريمة جزائية .

٢. الوصول إلى النتائج التي من شأنها إبراز مواطن الخلل في التشريعات التي نصت على تجريم الفساد ، ومعرفة أهمية دور التشريعات في مكافحة الفساد والحد من حصوله على صورة جرائم جزائية ، وبيان التحرك الوطني لمكافحة الفساد ، وكذلك أهمية تلك المكافحة على الصعيد الدولي .
٣. تتبع تطور التشريعات الجزائية من خلال دراستها والخروج بجرائم فساد تحقق الغاية من التجريم ، وبيان المقصود من الأفعال التي جرمت بالمعنى القانوني الجزائي .

٤. تحديد الجهات المختصة بتحريك الدعوى والاستقصاء عن الفساد ، وكذلك المحاكم المختصة بنظر الدعوى ، ووضع الحلول المناسبة التي تزيل العراقيل التشريعية أمام ممارسة كل سلطة مختصة لاختصاصاتها وفق القانون .

٥. معرفة موقف القضاء الأردني من جرائم الفساد في ضوء ما حملته التشريعات الجزائية من نصوص ملزمة ، ذلك من ناحية ، والتوفيق بين الجرائم الاقتصادية باعتبارها جرائم فساد ، وبين خضوعها لأكثر من تشريع ووصف قانوني من ناحية أخرى .

الدراسات السابقة

(١)الحماية الجنائية لنزاهة الوظيفة العامة ، إعداد : سهير عبد المنعم إسماعيل ، إشراف : د. فوزية عبد الستار ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة .

تبحث هذه الدراسة في السياسة الجنائية لحماية نزاهة الوظيفة العامة ، عن طريق بحث تلك السياسة في النظم القانونية التقليدية ثم الانتقال بها إلى القوانين الحديثة ، مقارنة ذلك بالأصل العام في القيام بالوظيفة العامة وهو النزاهة وعدم الانحراف .
ثم بينت الدراسة علاقة الانحراف في النزاهة الوظيفية – الفساد – بالجرائم التي نصت عليها التشريعات الجزائية ، وذلك بتوضيح الفساد الإداري وعلاقته بالسياسة الجنائية التي أرست دعائم النص على الجرائم ، وذلك من باب مبدأ المشروعية في القانون الجزائي .

إضافة إلى ذلك ، عملت الدراسة على توضيح مفهوم الموظف العام في قانون العقوبات ، وبحثت في الحماية الجنائية للوظيفة العامة ، عن طريق ذكر أهم الجرائم التي تمس تلك الوظيفة ، حيث توسعت في بحث جريمة الرشوة ، وعرضتها في مختلف النظم القانونية .

إن دراسة السياسة الجنائية لحماية نزاهة الوظيفة العامة لا تشمل البحث في جرائم الفساد كافة ، حيث اقتصرت على إحدى تلك الجرائم وهي جريمة الرشوة ، علاوة على النظر إلى الفساد من باب حماية الوظيفة العامة وليس كجريمة جزائية موجودة على ارض

الواقع ، وهذا ما ستتناوله دراستنا ، وذلك بتحديد التنظيم القانوني الكامل والشامل لجميع الجرائم التي تعد فسادا .

(٢)صور جريمة استثمار الوظيفة في التشريع الأردني (دراسة مقارنة) ، إعداد : مخلد إبراهيم الزعبي ، إشراف : د. علي الطوالبة ، رسالة ماجستير ، 2006 ، كلية الدراسات القانونية العليا ، جامعة عمان العربية للدراسات العليا .

تناولت الدراسة البحث في ماهية جريمة استثمار الوظيفة وصورها وعقوباتها عن طريق الدراسة المقارنة بين التشريعات الجزائية في كل من الأردن ومصر ولبنان .
وبينت هذه الدراسة تفصيلا لخصائص جريمة استثمار الوظيفة وما يميزها عن غيرها من الجرائم المضرة بالمصلحة العامة ، والتي تشترك معها في بعض الخصائص ، وكذلك في تبويبها مع الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة .

وقد كانت مشكلة الدراسة في بيان مدى التلاؤم بين صور جريمة استثمار الوظيفة والعقوبات المقررة لكل منها بالنظر لخطورة كل صورة من صور الجريمة مقارنا بالتشريعات الأخرى .

ومن خلال ما سبق ، فان هذه الدراسة تقتصر على بحث إحدى جرائم الفساد بحثا تفصيليا ، وكذلك بيان صور جريمة استثمار الوظيفة ، حيث تعتبر هذه الجريمة جريمة فساد ، وبالتالي تختلف هذه الدراسة عما سيتم بحثه في الإطار العام الذي جمع بعض الجرائم وبعض الأفعال في قالب واحد ، وهو جرائم الفساد .

(٣)المسؤولية الجزائية عن الجرائم الاقتصادية (دراسة مقارنة) ، إعداد : أنور " محمد صدقي " المساعدة ، إشراف : د. نظام المجالي ، أطروحة دكتوراه ، 2005 ، قسم القانون العام ، جامعة عمان العربية للدراسات العليا .

تبحث هذه الدراسة في المسؤولية الجزائية الناجمة عن الجرائم الاقتصادية ، وذلك بالبحث في ماهية الجرائم الاقتصادية ، في التشريعات المختلفة قبل صدور قانون خاص بها ، وبعد صدور قانون خاص بالجرائم الاقتصادية .

وركزت الدراسة على تسليط الضوء على التشريعات الاقتصادية المعمول بها في الأردن ، ودراستها وتحليلها وتمحيصها لإخراج الجرائم الاقتصادية المتطورة إلى الواقع ، وبالتالي فرض العقوبات على مرتكبيها ، والتي تكون وفق التشريع الجزائي .

ويعرض الباحث في دراسته هذه المشكلة الرئيسية والفرض من دراسته ، وهو التعرف على فكرة الخطأ في الجرائم الاقتصادية ، وذلك انطلاقا من بيان النموذج القانوني لهذه الجرائم ومدى تطابق وتوافق المسؤولية الجزائية المترتبة على هذه الجرائم في ظل التشريعات المقارنة .

إن هذه الدراسة قامت على تحليل الجرائم الاقتصادية وبيان المسؤولية الجزائية على من يرتكبها ، سواء كان شخصا طبيعيا أو معنويا ، ولم تدخل هذه الدراسة في الحديث عن الفساد واعتبار الجرائم الاقتصادية جرائم فساد ، والتي تعتبر جزءا هاما من تلك الجرائم ، والتي سوف نحدد إطارها وغيرها من الجرائم في دراستنا .

منهجية البحث

تتكون منهجية البحث من المناهج التي سوف تتبع في البحث ، إضافة إلى الهيكل التنظيمي للدراسة ، وذلك على النحو التالي :

- **مناهج البحث :**

إن منهج البحث في دراسة جرائم الفساد يتكون مما يلي :

إتباع المنهج الـوصفي التحليلي النقـدي المقارن للنصوص القانونية المجرمة للفساد من خلال معـرفة خصائص وسمات وطبيعة العناصـر القائمة بين الجـرائم الجزائية التي تعتبر في ذاتها جرائم فساد ، بالإضافة إلى تحليل النصـوص القانـونية تحليلا متعمقا وتفسيرا منطقيا عقلانيا للوقـوف على مضمـون ما جاءت به من عناصر ، ونقد هذه النصوص التشريعية لبيان مواطن الضعف فيها ، ومحاولة إرساء السبل الكفيلة بإيصالها إلى التكامل التشريعي .

إضافة إلى البحث في الكيفية التي أوصلت المشـرع إلى وضـع بعض الجرائم المنصـوص عليها في قانـون العقـوبات في قالب واحـد وإضفاء بعض الخصـوصية عليها ، وكـذلك استخلاص النتائج التي تتـرتب على تحليل النصـوص ومقارنتها بالأحكام القضائية الخاصـة بجـريمة الفساد ، والوصـول إلى التطبيق الأمثل لنصـوص جـرائم الفساد .

كما ستتم مقارنة ما جاءت به التشريعات الجزائية من إطار عام يحكم جريمة الفساد بالوثائق الدولية والإقليمية من ناحية ، وبما حددته المنظمات الدولية والمؤتمرات التي عالجت ذات الموضوع من ناحية أخرى ، وذلك لبيان مدى التوافق بينهما .

كما ستتم دراسة البحوث العلمية والأدبيات التي تناولت الفساد بشكل عام والدراسات التي تناولته بصورة جريمة جزائية ، وفحص ما تناولته من تجريم وبيان ما خلصت إليه والنتائج التي وصلت إليها .

وكذلك سيتم إتباع التقسيم الثنائي في تحليل الدراسة بتقسيمها إلى فصلين ، ومن ثم تقسيم كل فصل إلى مبحثين ، وذلك على نحو ما هو واضح من الهيكل التنظيمي للدراسة .

- **الهيكل التنظيمي :**

- الفصل الأول : النظام القانوني الموضوعي لجريمة الفساد .

المبحث الأول : تجريم الفساد :

المطلب الأول : الواقع التشريعي لجريمة الفساد .

المطلب الثاني : أركان جريمة الفساد .

المبحث الثاني : التكييف القانوني لجريمة الفساد .

المطلب الأول : الطبيعة القانونية لجريمة الفساد .

المطلب الثاني : كفاية الجـزاء الجنائي .

- الفصل الثاني : النظام القانوني الشكلي لجريمة الفساد .

المبحث الأول : الاختصاص الداخلي في جريمة الفساد :

المطلب الأول : الجهة المختصة بتحريك الدعوى .

المطلب الثاني : المحاكم المختصة بنظر الدعوى .

المبحث الثاني : التوافق التشريعي مع المكافحة الدولية للفساد :

المطلب الأول : مكافحة الفساد على الصعيد الدولي .

المطلب الثاني : الصعوبات التي تواجه مكافحة الفساد .

الفصل الأول
النظام القانوني الموضوعي لجريمة الفساد

تقسم القواعد الموضوعية للقانون الجزائي إلى قواعد تتعلق بالقسم العام وقواعد تتعلق بالقسم الخاص ، ولا أحد ينكر الصلة القوية بين قسمي قانون العقوبات العام والخاص ، فالأخير هو التطبيق الواجب إعماله للنظريات والمبادئ التي يحتوي عليها القسم العام ، كما أن القسم العام يتميز بطابعه التأصيلي وبالتالي يثري دراسة الجرائم على نحو تحليلي ووصفي .

وجريمة الفساد كإحدى الجرائم التي وضع لها التشريع الجزائي نموذجا قانونيا معينا تحتاج لبيان القواعد العامة والمبادئ والأفكار التي تشترك بها مع الجرائم الأخرى ، بالإضافة إلى ما قد تنفرد به من خصائص أو سمات أو عناصر خاصة بها دون غيرها .

وإذا ما دققنا النظر بقانون العقوبات الأردني وتعديلاته رقم 16 لسنة 1960 فإننا نجده قد قسم الجرائم وفقا للمعيار الموضوعي الذي يبنى على أساس الحق أو المصلحة المحمية ، فبدأ بتجـريم كل فعل يـؤدي إلى الاعتـداء على المصلحة العامة ثم تاليا جـرّم الاعتداء على المصالح الخاصة بالأفراد ، وذلك بعدما وضع القواعد العامة للتجريم والعقاب في بداية نصـوصه ، وهذا إن دل فإنه يدل على الاهتمام التشـريعي بالجـرائم التي يكون محلها الحق العام والمصلحة العامة وصولا إلى المال العام ، وتلك هي جل المصالح التي تستأثر جريمة الفساد بحمايتها والحفاظ عليها .

لذلك كان لا بد لنا من تناول القواعد والأحكام التي تتعلق بجريمة الفساد عن طريق توضيح المبادئ العامة التي تحكم هذه الجريمة وصولا إلى ما تختص به جريمة الفساد من قواعد خاصة لا تنطبق إلا على الجريمة التي تأخذ وصف جريمة الفساد ، وذلك عن طريق بحث ذلك في المبحث الأول تحت عنوان تجريم الفساد .

لعله من البديهي أن قواعد التجريم تضع الضوابط التي تحكم العملية الموضوعية في وضع الجريمة المرتكبة حيّز الجزاء الجنائي ، لذلك من الضروري وضع تلك الضوابط في سبيل عدم ترك قواعد التجريم عرضة للتحكم والأهواء ورغبة في إشباع غريزة السلطة ، إنما وجوب تقييد الجرم المرتكب بحدود معينة ينص عليه القانون إعمالا لمبدأ الشرعية الذي هو جوهر القانون الجزائي ومبدؤه الرئيسي .

إن التجريم ينبغي أن يكون عند وجود الحالة التي يستدعي وقوف التجريم عندها ، وذلك حماية للحرية الفردية ، فتعدد التشريعات وتشعبها في سبيل تحوط المجتمع من الجريمة والمجرمين فيه تجرؤ على حماية حقوق الأفراد ، أضف إلى ذلك تقليص الهوة بين الأفراد والمجتمع والتضييق عليهم لصالح المجتمع ، كما أن في ذلك تعد على أحد المبادئ القانونية الهامة وهو الحد من التجريم والذي تنادي به السياسة الجنائية المعاصرة .

وفي طريق تحقيق الأهداف التي تسعى القواعد الجنائية إلى تحقيقها عبر التجريم – وهي حماية القيم والمصالح الأساسية اللازمة للجماعة وتحقيق الردع والعدالة – قد تتعرض الحقوق والحريات الفردية إلى المساس والتعارض ، مما يتعين معه البحث عن أسلوب أو معادلة يحقق بمقتضاها التجريم غايته في حماية القيم والمصالح العامة للمجتمع مع توفير الضمانات الكافية للحقوق والحريات من التعسف والظلم ، وذلك في سبيل الوصول إلى التوازن بين حماية حقوق

الأفراد وحق المجتمع ، وهذا ما يجب أن تراعيه قواعد التجريم في جريمة الفساد وغيرها من الجرائم التي تسعى لحماية المصلحة العمومية .

ولما كانت عملية التجريم تمر بمرحلة التجريد والإعداد عبر وضع الضوابط القانونية التي تضمن لها الخروج بصورة القاعدة القانونية العامة المجردة ، فإن ذلك يتطلب إعطاء تلك القاعدة وصفا يمنحها قبولا في التطبيق واستقرارا بالمركز القانوني الذي استحدثته ، إضافة إلى أن القاعدة مصدر الجريمة تعطي مركزا قانونيا وقوة قانونية في مجال التطبيق وفي مجال الشعور بالالتزام نحوها واحترامها كجزء من المنظومة التشريعية الجزائية للدولة .

وجريمة الفساد وإن كانت من الجرائم التقليدية إلا أن الحديث عنها بات أمرا واجبا في ظل استحداث صور جديدة لهذه الجريمة الخطيرة ، وبالذات في وضع الوصف القانوني السليم في قالب تلك الصور لصالح الجريمة التي تحويها وهي جريمة الفساد ، وبالتالي وجدنا أنه من اللازم توضيح التكييف القانوني لجريمة الفساد عبر إفراد المبحث الثاني في هذا الفصل للحديث عنه .

وبناء على ما سبق ، سوف نبحث في هذا الفصل المبحثين التاليين :

- المبحث الأول : تجريم الفساد .

- المبحث الثاني : التكييف القانوني لجريمة الفساد .

المبحث الأول
تجـــــريم الفساد

تهدف القاعدة القانونية بصفة عامة إلى تحقيق العديد من الغايات أبرزها الإحكام في تنظيم العلاقات بين الأفراد من ناحية وبينهم وبين المجتمع من ناحية أخرى ، والقاعدة القانونية الجزائية شأنها شأن تلك القواعد تهدف ابتداء إلى تحقيق المصلحة العامة وهي مصلحة المجتمع إلى جانب حماية حقوق الأفراد .

وتبدأ الفكـــرة في التجـــريم من وجود فعل يشكل خطـــرا ومساسا مباشـرا بحق أو مصلحة جديـرة بالحماية ، ومن ثم يصاغ هذا الفعل في صـــورة قالب قانــوني يكتسب القـــوة بسن التشريع – الذي يحمل النصوص التي تعالجه – وخروجه إلى حيز الوجود بالنفاذ .

وقد استلهم المشرع الجزائي الأفعال التي يعد ارتكابها فسادا من قانون العقوبات بصفته الأصل العام والتشريع الأساسي لفرع القانون الجزائي ، إذ يحتوي هذا القانون على الجرائم الجـزائية إلا ما استثني بقانون خاص ، وتلك الأفعال رأي المشــرع أنها أبــرز الجرائم التي يجب تخصيص تشــريع يحميها ويحافظ على المجتمع خاليا منها ، وهو التعبيــر الذي أخـذه قانــون هيئة مكافحة الفساد على عاتقه فجــرم أفعالا جــديدة إلى جانب الأفعال التي أكسبها وصف جريمة الفساد .

وإلى جانب قانون العقوبات اعتبر قانون هيئة مكافحة الفساد الجرائم الاقتصادية الواردة في قانون الجرائم الاقتصادية صورا من صور جريمة الفساد ، وذلك لما تشكله هذه الجرائم من اعتداء على اقتصاد الدولة ومصالحها الاقتصادية الهامة ، فبعد الخصوصية التي استأثرت بها تلك الجــرائم بقانــون خاص ، شملها المشــرع بحماية خاصة عنـدما أضفى عليها وصف جريمة الفساد .

إن تجريم الفساد بالصورة السالفة لم يأتي من فراغ ، إنما تشكلت لدى المشرع القناعة الأكيدة بأن هنالك أفعالا تحتاج إلى تجريم ، بجانب أفعال مجرمة سابقا تحتاج إلى تسليط بعضا من الضوء عليها ، بحيث أصبحت جريمة الفساد واقعا تشريعيا وحقيقة ثابتة .

إن قيام المشرع بوضع تلك الجرائم بقالب معين يجعلها تحتاج إلى وصف قانوني يميزها عن غيرها من الجرائم الأخرى ، وإن اشتركت مع العديد من الجرائم في الأحكام والمبادئ والقواعد العامة ، ولكن من المعلوم أن لكل جريمة طابعها الخاص الذي يميزها عن غيرها من الجرائم ، وكذلك جريمة الفساد التي تحتوي على الأركان العامة في كل جريمة إلى جانب الأركان الخاصة بها .

لذلك كله سأتناول في هذا المبحث الواقع التشريعي لجريمة الفساد إلى جانب أركان جريمة الفساد عبر تقسيمهما إلى مطلبين ؛ نبحث في الأول : الواقع التشريعي لجريمة الفساد ، وفي المطلب الثاني : أركان جريمة الفساد .

المطلب الأول
الواقع التشريعي لجريمة الفساد

تستند الجرائم الجزائية بصورة عامة على أرضية صلبة وهي التشريع ، ففيه تتكون الجريمة وتجد ما يظهرها إلى أرض الواقع ، فتغدو الجريمة حقيقة واقعة تنص عليها التشريعات التي هي أصلها وبداية نشأتها .

ومن المعلوم أن القانون الجزائي يحقق أهدافه عن طريق التجريم ، والذي يعد أحد المرتكزات الرئيسية التي يقوم عليها مبدأ المشروعية إلى جانب فرض الجزاء الجنائي أو ما يعبر عنه بالعقاب ، وجريمة الفساد – كغيرها من الجرائم – تستمد شرعيتها من النصوص التشريعية التي وضعت لتحقيق العدالة وإعمال مبدأ الردع بصورتيه العام والخاص .

وإذا ما أشرت إلى تجريم الفساد ، فإنه يقع من اللازم بيان الأسباب أو الدوافع التي جعلت المشرع يلتفت إلى الفساد ويجرمه بهذا الشكل الغزير ، وحيث يطلق على هذه الأسباب العلل التي دفعت المشرع إلى الاهتمام بهذه الجريمة الخطيرة ، فإن التساؤل الذي يطرح نفسه يكمن بماهية هذه العلل ، فما هي علة تجريم الفساد ؟ وما هي المصلحة المتوخاه من تجريمه ؟ وكيف تجلت المصلحة المحمية في تجريم الفساد لتظهر بصورة نصوص قانونية ؟

وعند الحديث عن واقع جريمة الفساد في الأردن ، فإنه يجب الإشارة إلى قانون العقوبات الذي أصّل أهم أشكال الفساد ، إلى جانب قانون الجرائم الاقتصادية وقانون هيئة مكافحة الفساد اللذان وسعا من مفهوم جريمة الفساد حتى شملت العديد من الصور .

ويأتي التساؤل هنا عن الجرائم التي يعد ارتكابها فسادا ، فمتى نطلق مصطلح جريمة الفساد ؟ وما هي صور أو أشكال الفساد ؟ وكيف عالجت التشريعات الجزائية الأردنية جريمة الفساد ؟

إن الإجابة على هذه التساؤلات يدفعنا إلى تقسيم هذا المطلب إلى فرعين : نتناول في الفرع الأول منه علة تجريم الفساد ، وفي الفرع الثاني صور جريمة الفساد ، وذلك على نحو ما سنبحث تاليا .

الفرع الأول
علة تجريم الفساد

إن العديد من الأفعال التي جرمها المشرع والتي يرى أن فيها اعتداء كبيرا على المجتمع أو على أفراده بنيت على أسباب وعلل متعددة ، هذه الأسباب والعلل جعلت المشرع يبني قناعته على وجوب وضع نصوص خاصة بتلك الأفعال ، تجرمها وتوقع الجزاء الجنائي المناسب على مرتكبها .

وتعد الأفعال التي تشكل جريمة الفساد من الأفعال التي تمخضت عنها العديد من العلل والأسباب ، والتي جعلت المشرع ينظر إليها بصورة خاصة وبالتالي تجريم كل ما يؤدي إليها ، نظرا لأنها ذات تأثير كبير على المجتمع وعلى أفراده .

إن الحفاظ على المال العام والمحافظة على المجتمع من أهم الأسباب التي دعت المشرع إلى تجريم الفساد ، حيث يؤثر الفساد تأثيرا كبيرا على المجتمع ، إلى جانب إخلاله بحماية المال العام والذي يعد عنصرا هاما من عناصر الدولة ، فالمال العام أحد الأدوات التي من خلالها تمارس الدولة واجباتها تجاه المجتمع حفاظا عليه .

إضافة إلى ذلك ، فإن الديانات السماوية تنهى عن الفساد وتدعو إلى عقاب المفسدين ، وبالتالي تتفق مع القانون في محاربة كل ما يؤدي إلى الفساد وصولا إلى خلو المجتمعات من هذه الآفة الخطيرة ، فالديانات تعلم جل العلم بأن الفساد ذو تأثير كبير على المجتمع وبالتالي حماية المجتمعات وأفرادها من كل ما يؤدي له .

إن أهم المصالح التي توختها التشريعات المختلفة في تجريمها للعديد من الأفعال هي المصلحة العامة ، فهذه المصلحة تسمو على المصالح الأخرى والتي دعت إلى سلوك طريق التجريم والعقاب ، وكغيرها من الجرائم يحتل تجريم الفساد مكانة بارزة في حماية المصلحة العامة ، فمن أهداف التفات المشرع للفساد تعرضه بصورة مباشرة للمصلحة العامة .

وفي ضوء ما سبق ، سوف نقسم هذا الفرع إلى أربع فقرات ؛ نتناول في الفقرة الأولى علة تجريم الفساد المستمدة من الحفاظ على المال العام ، وفي الفقرة الثانية العلة المستمدة من المحافظة على كيان المجتمع ، وفي الفقرة الثالثة تعارض الفساد مع الديانات السماوية ، أما الفقرة الرابعة فسنخصصها للحديث عن الحفاظ على المصلحة العامة .

الفقرة الأولى
العلة المستمدة من الحفاظ على المال العام

يعد كل مال تملكه الدولة مالا عاما ، إلى جانب ما تملكه الأشخاص الاعتبارية العامة من أموال لها صفة العمومية ، باستثناء ما تملكه الدولة من أموال خاصة ، ولكل من الأموال العامة وأموال الدولة الخاصة أحكاما خاصة في حمايتها والحفاظ عليها .

لقد عرف القانون المدني الأردني الأموال العامة بأنها العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص الحكمية والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى التشريعات ، حيث نصت المادة (60) من القانون المدني رقم 43 لسنة 1976 على أنه :

(1- تعتبر أموالا عامة جميع العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص الحكمية والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى القانون أو النظام . 2- ولا يجوز في جميع الأحوال التصرف في هذه الأموال أو الحجز عليها أو تملكها بمرور الزمان .) .

وباتساع الرقعة التي ترعاها الدولة امتدادا عبر مصالحها الهامة ، اتسع مفهوم المال العام ليشمل العديد من الأموال التي لم يسبق شمولها بهذا المصطلح ، حيث أن من الأهمية بمكان شمول هذه الأموال برعاية الدولة وحفاظها عليها .

ومما يدل على ذلك ما جاء في المادة (2 / ب) من قانون الجرائم الاقتصادية وتعديلاته رقم 11 لسنة 1993 ، والتي نصت على أنه :

(وتشمل عبارة الأموال العامة لأغراض هذا القانون كل ما يكون مملوكا أو خاضعا لإدارة أي جهة من الجهات التالية أو لإشرافها : 1- الوزارات والدوائر والمؤسسات الرسمية العامة . 2- مجلسا الأعيان والنواب . 3- البلديات والمجالس القروية ومجالس الخدمات المشتـركة . 4- النقابات والاتحادات والجمعيات والنوادي . 5- البنوك والشركات المساهمة العامة ومؤسسات الإقراض المتخصصة . 6- الأحزاب السياسية . 7- أي جهة يتم رفد موازنتها بشكل رئيس من موازنة الدولة . 8- أي جهة ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال العامة .) .

وقد حرصت الدولة الأردنية ومنذ تأسيسها على الحفاظ على المال العام والخاص وتحقيق العدالة وتكافؤ الفرص ، وقد أرسى الدستور الأردني 1952 الدعائم والمرتكزات التي يجب إعمالها والسير على خطاها والتي تهدف إلى المحافظة على المال العام وصونه . [1]

إن الأصل في علة التجريم الحفاظ على النظام العام ، ويعد المال العام أحد عناصر هذا النظام – بشكل ثانوي – ، وإذا ما اعتبرنا المال العام كذلك فإن المساس به بارتكاب جريمة الفساد يعد إخلالا بالنظام العام ، ذلك أن إرادة الجناة عند ارتكاب جريمة فساد تكون قد اتجهت إلى الاعتداء على المال العام وبالتالي التجرؤ على النظام العام ، مما يستدعي قطع الطريق على من يحاول ذلك منذ البداية بتجريم جميع صور جريمة الفساد .

وإذا كان النظام الرأسمالي (النظام الحر) قائما على أساس حرية الفرد في اختيار طريقة الإنتاج والاستهلاك الخاصة به دون تدخل من قبل الدولة وحرية الصناعة والتجارة على اعتبار أن دور الدولة يكون على نطاق محدود جدا ، فإن النظام الاشتراكي يقوم على مجتمع الغالبية من الشعب وعلى أساس الملكية الجماعية والرقابة الجماعية وتحقيق الصالح العام لا صالح الأفراد .

لذا فإن الاتجاهات الفقهية السائدة والتي بدأت تجد مكانا لها في التشريعات الجزائية تؤكد على أنه يجب إيلاء الاتجاه الاشتراكي في النظام الجزائي شيئا من الاهتمام ، حيث أن التركيز على الطابع الرأسمالي في التشريع الجزائي أفقد اقتصاد الدولة ومصالحها شيئا من الاهتمام ، مثلما أصبحت الانتهاكات التي تمس الملكية العامة في ازدياد وتكاثر . [2]

وهذا ما لفت انتباه المشرع الجزائي الأردني إلى أن هنالك أفعالا تؤثر بشكل مباشر وغير مباشر على الاقتصاد الوطني وعلى المال العام ، ونجد ذلك في تجريم قانون هيئة مكافحة الفساد رقم 62 لسنة 2006 للمساس بالمال العام ، عندما اعتبرت المادة (4 / د) منه كل فعل أو امتناع يؤدي إلى المساس بالأموال العامة فسادا .

إن هذه اللفتة من التشريعات جاءت بعد الأثر الذي ساهمت به جرائم الملكية العامة والمال العام على اقتصاد الدولة ، حيث بات تدخل الدولة في سن تشريعات تحارب الفساد أمرا ضروريا وملحا ، وهذا التدخل لا يكون إلا بإعادة النظر بالنظام العقابي .

---

[1] المواد : (11) ، (111) ، (115) ، (117) ، (118) من الدستور الأردني 1952 .
[2] واثبة السعدي ، **الأسس النظرية لعلمي الإجرام والسياسة الجنائية** ، ب ن ، ب س ، ص 145 وما بعدها .

إلى جانب تجريم الفساد ، فإن العديد من الدول قد تنبهت إلى المال العام والملكية العامة عبر تشريعات يطلق عليها قوانين العقوبات الاقتصادية أو الجرائم الاقتصادية ، وفي الأردن لعب قانون الجرائم الاقتصادية رقم 11 لسنة 1993 دورا هاما وجد صداه في المحيط الاقتصادي الأردني ، إلى جانب تأصيله لقواعد قانونية جزائية بإطلاق الجرائم الاقتصادية على نوع خاص من الجرائم .

وإذا كان الهدف من قانون الجرائم الاقتصادية وضع الضوابط والحدود والأطر للتجارة والاستثمار وحماية الاقتصاد الوطني ، فإن ارتباط الفساد بالاقتصاد والاستثمار والتجارة أضحى أمرا واقعيا يجب عدم إغفاله ، حيث استغلال النفوذ والواسطة والمحسوبية عندما تدخل إلى الاقتصاد فإنها تؤثر بشكل مباشر على الدولة ، حيث أن الاقتصاد هو عصب الدولة وشريانها الرئيس .

ذلك كله دعا المشرع إلى اعتبار الجرائم الاقتصادية جرائم فساد ، عندما نص على ذلك في المادة (4 / جـ) من قانون هيئة مكافحة الفساد سالف الذكر .

ومن الجدير بالذكر أن الفساد – رغم تواجده في القطاع العام حيث جرائم الرشوة والاختلاس وغيرها من صور الفساد العديدة – يتواجد في القطاع الخاص ، وهو ما دعا المشرع إلى حماية بعض القطاعات الخاصة والتي يكثر فيها الفساد ، ومنها الشركات المساهمة العامة ، والتي توليها التشريعات اهتماما واسعا ابتداء من تأسيسها وحتى تصفيتها .

إن الدولة الحديثة وفي إدارتها للمرافق العامة تحتاج إلى وسائل تعينها على أداء رسالتها ، وهذه الوسائل لا شك أنها تتكون من عناصر أساسية تتمثل خاصة في العنصر البشري والعنصر المادي ، فتكون الأموال العامة عرضة للإتلاف والتبديد والاعتداء والاختلاس والاستعمال الشخصي ، ومن هنا وضع المشرع قواعد جزائية قصد حماية هذه الأموال . [1]

يعتبر العامل الاقتصادي من أهم العوامل التي تدفع المجرم لارتكاب جريمته [2] ، ومما يزيد من أهمية هذا العامل الفقر والبطالة وعدم تكافؤ الفرص ، وبالتالي يمهد ذلك إلى ارتكاب جريمة الفساد بشتى صوره .

علاوة على ذلك فإن المنافسة بين أصحاب رؤوس الأموال تدفعهم إلى استيعاب أساليب غير مشروعة تمكنهم من تثبيت أقدامهم في الميدان الاقتصادي [3] ، مما يشكل ازديادا في ارتكاب جريمة الفساد ، واتساعا في وجود الفساد في البلاد التي يسيطر عليها أصحاب النفوذ الذين لا يعملون إلا وفق ما تمليه عليهم مصالحهم الشخصية ، فيكون ذلك مخالفة صريحة للقانون وتجرؤ على السلطة .

---

[1] دغو الأخضر ، **الحماية الجنائية للمال العام** ، رسالة ماجستير ، جامعة الحاج لخضر ، الجمهورية الجزائرية ، 1999 – 2000 ، ص 3 .

[2] فوزية عبد الستار ، **مبادئ علم الإجرام وعلم العقاب** ، الطبعة السابعة ، ب ن ، 1992 ، ص 200 وما بعدها ؛ عبود السراج ، الوجيز في علم الإجرام وعلم العقاب ، الطبعة الخامسة ، 1990 – 1991 ، مطبعة جامعة دمشق ، دمشق ، ص 131 .

[3] فوزية عبد الستار ، **مبادئ علم الإجرام وعلم العقاب** ، الطبعة الخامسة ، دار النهضة العربية للطباعة والنشر ، بيروت ، 1985 ، ص 211 .

ونستطيع القول بأن حماية المال العام من أهم الأسباب التي استدعت تضافر الجهود الوطنية في محاربة الفساد وتجريمه ، فقد كانت الآثار الاقتصادية السلبية والإضرار بالمال العام [1] من العوامل التي استدعت صدور قانون هيئة مكافحة الفساد .

الفقرة الثانية
العلة المستمدة من المحافظة على كيان المجتمع

يعد الفساد من المشاكل الهامة في إطار السياسة الجنائية الحديثة ، فهذه الظاهرة السلبية أخذت تحد من سير المجتمع وتثقل من خطاه نظرا للضرر الجسيم الذي ينشأ عنها من حيث كونها تزعزع الثقة في السلطات العامة ، مظهرة إياها بمظهر السلطات المنحرفة عن الحيدة والنزاهة والقانون .

إن للدولة دور كبير في زيادة نسبة الجرائم أو تقليصها ، إذ أنها تمثل قوة الضبط الاجتماعي الأساسية في المجتمع ، فإذا شابها فساد أدى ذلك إلى ضعف سلطتها على الأفراد مما يدفعهم إلى الخروج عن طاعتها ومخالفة قوانينها . [2]

وإذا كانت الجريمة في مدلولها الواسع عدوان على النظم الاجتماعية [3] ، فإن جريمة الفساد من الجرائم التي تؤثر على المجتمع تأثيرا بعيد المدى ، حيث أن إصلاح المجتمع الفاسد يتطلب وقتا وجهدا كبيرين ، علاوة على الحاجة إلى تشريعات خاصة تحمي المجتمع وتستأصل الفساد .

لقد دعا ذلك إلى تجريم العديد من الأفعال التي اعتبرها المشرع فسادا ، وهذا إن دل فإنه يدل على حرص المشرع الجزائي على حماية المجتمع من هذه الجريمة الخطيرة والتي تمس حياة الدولة مساسا مباشرا .

إن التشريعات الجزائية تسمو على غيرها في حماية المجتمع ، فأخذت على عاتقها حماية حق الجماعة في سبيل الوصول إلى مجتمع خال من الجرائم ، وأبرز ما يدلل على ذلك تبنيها للحق العام الذي يعد تجسيدا لمبدأ حماية المجتمع .

إن المفهوم العام للمجتمع يتسع كثيرا ، فالجامعة مجتمع وكذلك العمل والقرية والمدينة والدولة ، ويتطلب إصلاح المجتمع من الفساد تضافر كافة الجهود نحو التخلص منه ، حيث الهدف الأكبر وهو خلو مجتمع الدولة من الفساد .

وعادة ما يبدأ الفساد بالسريان بين مجموعة من الأفراد ، وما يلبث أن ينتشر في غالبية المجتمع ، حيث ينتشر بشتى صوره ، ويصل في النهاية إلى خلل في الأمن المجتمعي [4] ، مما يؤدي إلى عدم قدرة الدولة على معالجة مجتمعها الفاسد ، فيزداد المجتمع فسادا حتى تصل الدولة إلى الحضيض .

---

[1] رسالة **جلالة الملك عبد الله الثاني** إلى رئيس الوزراء د. عدنان بدران حول إنشاء هيئة لتنفيذ إستراتيجية عامة لمكافحة الفساد ، 26 حزيران 2005 .
[2] السعدي ، الأسس النظرية لعلمي الإجرام والسياسة الجنائية ، مرجع سابق ، ص 48 .
[3] محمود نجيب حسني ، **دروس في علم الإجرام وعلم العقاب** ، دار النهضة العربية ، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي ، 1988 ، ص 107 .
[4] محمد أمين البشرى ، **الفساد والجريمة المنظمة** ، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض ، 2007 ، ص 50 .

إن للفساد تأثيـر كبيــر على المجتمعات التي تسعى جاهــدة إلى تحسين التنمية الاجتماعيـة [1] ، وبالتالي تتحـــرك تلك المجتمعات جاه ــــدة إلى محاربة الفساد والتخلص منه عبــــر قـوة القانون ، خاصة إذا ما أخــــذنا بعين الاعتبار استقـــلال السلطة القضائية من ناحية وتطبيق القانـــون على كافة أفـواد المجتمع من ناحية أخــــرى ، حيث المساواة أمام القانون .

الفقرة الثالثة
تعارض الفساد مع الديانات السماوية

إن للدين أثر كبيــر على التجـــريم بشكل عام [2] ، ذلك أن العقائـــد الدينية ذات أثر كبير على مرتكب الجـــريمة ، سواء ما تحمله هذه العقائد من أم ــــر أو نهي ، وبه ـــذا يعد الدين جزءا من المقاومة النفسية التي تعترض الدوافع الإجرامية ، والدين بهذا الوصف يساعد في التقليل من تلك الدوافع الجـــرمية ، أضف إلى ذلك أن حكم الدين في الغالب يتسق وحكم القانون بحيث يكون التأثر بالدين حاملا على السلوك المطابق للقانـــون .

ويرجع ذلك إلى سببين ؛ الأول أن الدين يمثل في أغلب المجتمعات جانبا هاما من القيم التي استلهمها الشارع عند وضعه أحكام القانـــون ، ويعني ذلك أن تتسق في م ــــواضع كثيرة تعاليم الدين وقواعـــد القانون ، والثاني أن الـــدين يهـــــدف في مبادئه وروحه العامـــة إلى حماية وتدعيم مجمـــوعة من القيم والمثل تلتقي عنـــدها المصلحة العامة للمجتمع ، وهي عيـن المصلحة التي يستهدفها القانون . [3]

ولقد كان الفساد من أهم السلبيات التي حاربتها الديانات ، حتى أنه أعتبر أحد المحاور التي جاءت الرسالات السماوية لنبذها والتخلص منها ، حيث من المؤكد أن الديانات السماوية تنبذ الفساد وتقف ضد كل ما يفسد المجتمع ، وحيث أن الديانتان المسيحية واليهودية قد نهتا عن السرقة وشهادة الزور وأكل المال بالباطل ، فإن ذلك يوصلنا إلى حقيقة مفادها تكاتف الديانات السماوية نحو محاربة الفساد والتخلص منه .

ويدل على ذلك مساهمة الديانات السماوية في النظام العقابي وصولا إلى التكامل في التشريع الجزائي ، حيث يرجع الفضل إلى القانون الكنسي في إدخال الكثير من الأفكار والمبادئ إلى القانون الجنائي . [4]

أما تجريم الفساد في الديانات السماوية ، فقد ورد ذكر الفساد بسبع مواضع في التوراة ، حيث جاء بأحدها : (الظلم يجعل الحكيم أحمق ، والرشوة تفسد القلب) ، كما ورد ذكر الفساد في الإنجيل في ست مواضع ، حيث جاء برسالة بطـــــرس الثانية : (يعدون هؤلاء بالحــرية ، وهم

---

[1] رسالة **جلالة الملك عبد الله الثاني** إلى رئيس الوزراء د. عدنان بدران حول إنشاء هيئة لتنفيذ إستراتيجية عامة لمكافحة الفساد ، 26 حزيران 2005 .

[2] خاصة في دول الخليج العربي ؛ كالسعودية ، والتي تأخذ بالشريعة الإسلامية كنظام تشريعي وقضائي .

[3] حسني ، دروس في علم الإجرام وعلم العقاب ، مرجع سابق ، ص ص 153 – 154.

[4] نظام توفيق المجالي ، **شرح قانون العقوبات** ، القسم العام ، الكتاب الأول ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 1998 ، ص 27 .

أنفسهم عبيد للفساد) . [1]

لقد أرسى القرآن الكريم دعائم محاربة الفساد في العديد من الآيات القرآنية ، قال تعالى في محكم تنزيله : (ولا تبخسوا الناس أشياءهم ولا تعثوا في الأرض مفسدين) [2] ، وقال تعالى : (وإذا تولى سعى في الأرض ليفسد فيها ويهلك الحرث والنسل والله لا يحب الفساد) [3] ، وقال تعالى واصفا الكفار بأنهم : (سماعون للكذب آكلون للسحت) [4] .

كما أن رسولنا الكريم محمد ﷺ قد نهى عن العديد من الأفعال التي تعتبر فسادا ، ومن ذلك ما روى أبو داود في سننه ، عن أبي أمامة الباهلي ﷺ قال : قال رسول الله ﷺ : (من شفع لرجل شفاعة فأهدى له عليها هدية فقد أتى بابا كبيرا من أبواب الربا) . [5]

كما أن للفساد صورا عديدة في الشريعة الإسلامية منها : قتل النفس ، وأكل مال اليتيم ، وأكل الربا ، وقذف المحصنات ، وشهادة الزور ، والزنا ، وشرب الخمر ، والسرقة [6] ، إلى جانب السحت ، فعن ابن مسعود ﷺ قال : (السحت أن تطلب لأخيك الحاجة فتقضى ، فيهدي إليك هدية فتقبلها) [7] .

الفقرة الرابعة
الحفاظ على المصلحة العامة

يهدف المشرع الجزائي من تجريم الفساد حسن سير الإدارة العامة ، وذلك من منطلق تحقيق المصلحة العامة ، حيث أن الإدارة العامة يجب أن تكون بعيدة عن المؤثرات والضغوطات التي تخلخلها وتجعلها غير قادرة على السير نحو تحقيق أهدافها التي رسمت لها ، فقد أثبتت التجارب داخل المجتمع أن أصحاب السلطة والنفوذ ليسوا لوحدهم المسببين للفساد ، إنما هنالك أشخاصا يعملون لمصالح غيرهم وبالتالي يكون كامل عملهم منصبا على الفساد وعلى استئثاره بالمجتمع .

وعلى الرغم من تعدد أغراض العقوبة ، فهي تصدر جميعا عن فكرة واحدة هي مكافحة الإجرام [8] ، وبالتالي فإن الغرض العام من وراء تجريم الفساد ووضع الجزاء الجنائي المناسب على مرتكبه هو مكافحة الفساد ودرء جميع صوره في سبيل إخراج المجتمع بأبهى صورة .

وإذا اعتبرت أن الفساد يستنزف الاقتصاد الوطني ويلحق الخسائر الفادحة به ، فإن ذلك يمكننا من القول بأن المشرع يهدف في تجريمه للفساد إلى الحفاظ على اقتصاد الدولة وحماية موارده ، فالاستقرار السياسي للدولة يستمد من الحالة الاقتصادية ، إلى جانب تأثير الاقتصاد على المجتمع .

---

[1] حسني عايش ، **الفساد : عوامله وعلاقاته وسبل التصدي له** ، مجلة دراسات عربية ، العدد 11 / 12 ، السنة الثالثة والثلاثون ، أيلول / تشرين أول ، 1997 ، تصدر ، ص 96 .
[2] سورة الشعراء ، الآية 183 .
[3] سورة البقرة ، الآية 205 .
[4] سورة المائدة ، الآية 43 .
[5] الإمام الحافظ محمد بن أحمد بن عثمان الذهبي ، **كتاب الكبائر** ، الطبعة الأولى ، دار الريان للتراث ، القاهرة ، 1987 ، ص ص 149 – 150 .
[6] البشرى ، الفساد والجريمة المنظمة ، مرجع سابق ، ص 47 .
[7] الذهبي ، كتاب الكبائر ، مرجع سابق ، ص ص 149 – 150 .
[8] حسني ، دروس في علم الإجرام وعلم العقاب ، مرجع سابق ، ص 234 .

ولا غرابة باهتمام الدولة بالاقتصاد وتجريم كل الأفعال التي تمسه ، ذلك أن العامل الاقتصادي من أهم العوامل التي تؤدي إلى ارتكاب الجريمة [1] ، وذلك دون التقليل من الدور الذي تلعبه العوامل الأخرى التي تساهم في العملية الإجرامية ، ولكن الحالة الاقتصادية للدولة تكون مؤثرة – سواء بشكل سلبي أو ايجابي – في ازدياد عدد الجرائم والمجرمين [2] ، وبالتالي كلما ازدادت الحالة الاقتصادية سوءا أصبحت الدولة مرتعا خصبا للفساد ، وهذا لا يعني أن ازدهار الاقتصاد يبقي الدولة بعيدة عن الفساد .

إن تطور الدولة يجب أن يتعادل مع التطور الذي تمر به ظروف المجتمع وأوضاعه الاقتصادية والثقافية والاجتماعية والسياسية ، وإذا لم يتحقق التطور الذاتي لمتطلبات التغير ، يترتب على هذا التفاوت تفاقم انتشار الفساد ، لذا ذهب الفقيه (كولن ليز Colin Liz) إلى أن الدولة الحديثة تعاني من صور عديدة للفساد ، والذي يرجع في نظره لبعض العوامل :

١. ضعف فكرة المصلحة العامة نظرا لحداثتها بالدولة ، وما يرتبط بها من أهداف رسمية ، وكذلك المكاتب والمؤسسات المهتمة بمصلحة الجمهور .

٢. ما يعانيه المسؤولون من حاجة من ناحية ، وضغط الأقارب من ناحية أخرى .

٣. غياب وعي الأشخاص بالقواعد ، وحتى لو توفر الوعي بين بعضهم فإنهم لا يلتزمون بالقوانين . [3]

من جانبه حصر الفقيه (رالف برايبانتي Ralph Bripanti) مشكلة الفساد في المعيار الأخلاقي العام ، والانفصال عن الضغوط السياسية ، ونقص المعرفة الوثيقة بالعمل ، ونقص المعلومات حول الأجهزة والمؤسسات . [4]

من خلال رأي الفقه سالف الذكر، نجد الاتفاق حول أسباب الفساد والمصلحة المحمية من تجريمه ، حيث يحصره الفقه بقلة الوعي والمعرفة بالتشريعات وبالعمل وبأهمية القرارات التي يملكها صاحبها ، إضافة إلى الضغوط التي يعاني منها أصحاب القرارات هؤلاء جراء توليهم المسؤولية .

وإن كنت أؤيد ما قاله الفقه إلا أنني لا أرد جميع أسباب الفساد وعوامل كثرته إلى مالكي القرارات والمسؤولين في الإدارة أو الدولة ، ذلك أن الفساد في يومنا هذا امتد إلى القطاع الخاص ، هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى فإن قلة الوعي بالتشريعات لا تجد لها مكانا كبيرا داخل انتشار الفساد ، حيث أن الغزو الفكري والثقافي أصبح الشغل الشاغل لجميع الشعوب ، ناهيك عن التطور التكنولوجي وعصر المعلوماتية والإنترنت .

ونستطيع القول أن المصلحة المحمية من تجريم الفساد في التشريعات الجزائية الأردنية هي حماية المال العام والمصلحة العامة .

---

[1] السراج ، الوجيز في علم الإجرام وعلم العقاب ، المرجع السابق ، ص 131 وما بعدها .
[2] عبد الرحمن توفيق ، **دروس في علم الإجرام** ، نشأة علم الإجرام وعوامل الإجرام الداخلية والخارجية مقرونا بإحصاءات جنائية ، الطبعة الأولى ، دار وائل للنشر ، عمان ، 2006 ، ص ص 175 – 176 .
[3] شتا ، الفساد ومجتمع المستقبل ، مرجع سابق ، ص 52 .
[4] شتا ، المرجع ذاته ، ص ص 52 – 54 .

الفرع الثاني
صور جريمة الفساد

أخذ المشرع الأردني بتقسيم الجرائم بالنظر إلى ركن الجريمة القانوني ، وذلك عندما نص في المادة (55 / أ) من قانون العقوبات على أن : (تكون الجريمة جناية أو جنحة أو مخالفة حسبما يعاقب عليها بعقوبة جنائية أو جنحية أو مخالفة) ، حيث أن هذا التقسيم يستند إلى التناسب الطردي بين الجريمة والعقوبة ، فكلما كانت الجريمة أشد جسامة كانت العقوبة كذلك .

وعلى الرغم مما يثيره تقسيم الجريمة إلى جنايات وجنح ومخالفات من مشاكل وانتقادات فقهية [1] ، إلا أنه أثبت للفقه أهميته وتميزه عن غيره من التقسيمات الأخرى ، حتى أن منتقديه لم يستطيعوا وضع أنظمة بديلة [2] ، كما أن الانتقادات التي وجهت إليه لا تشكل إخلالا أو خطرا يستدعي العدول عنه [3] .

وإذا كانت أبرز المشكلات التي يثيرها ذلك التقسيم تكمن في الوصف القانوني [4] ، إلا أن النموذج القانوني للجريمة والذي رسمه المشرع عبر نصوص المواد ، يوحي لنا بأن العبرة دائما ما تكون لصالح نص القانون ولو كانت الجريمة ترتفع إلى جناية أو تهبط إلى جنحة ، حيث أن أسباب تغير الوصف القانوني لا تعدو أن تكون ظروفا ، وذلك في ضوء ما جاء بالمادة (56) من قانون العقوبات والتي نصت على أنه : (لا يتغير الوصف القانوني إذا أبدلت العقوبة المنصوص عليها بعقوبة أخف عند الأخذ بالأسباب المخففة) .

ويبين الدكتور نائل عبد الرحمن صالح أن (الركن هو أمر أساسي لقيام الجريمة ، إذ لا وجود لها بدونه ، أما الظرف فهو عبارة عن واقعة تلحق بالجريمة بعد أن تكتمل أركانها ، وتؤثر على العقوبة التي تفرض على الفاعل سواء من حيث التشديد أو التخفيف أو منع تطبيقها ، لذلك فإن الفقه القانوني متفق على أن الظرف لا يشكل عنصرا في الجريمة وتكوينها وينحصر أثره بالنسبة للعقوبة فقط) [5] .

وحيث أن صور جريمة الفساد وأشكالها تتعدد ، وهي التي يطلق عليها أنواع أو أوضاع أو ممارسات الفساد ، فقد ارتأيت بحثها عن طريق تقسيمها إلى جرائم الفساد بطبيعتها وجرائم الفساد بتبعيتها وذلك في فقرتين ، ومن ثم تقسيمها داخل كل فقرة وفقا للركن القانوني للجريمة ، بحيث يكون هنالك جنايات فساد بطبيعتها وجنح فساد بطبيعتها ، وبالمقابل جنايات فساد بتبعيتها وجنح فساد بتبعيتها ، وذلك على النحو التالي .

---

[1] رؤوف عبيد ، **مبادئ القسم العام من التشريع العقابي المصري** ، الطبعة الثانية ، مطبعة نهضة مصر ، 1964 ، ص 142 وما بعدها .

[2] كامل السعيد ، **شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات** ، دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2002 ، ص ص 48 – ص 50 .

[3] نائل عبد الرحمن صالح ، **محاضرات في قانون العقوبات** ، القسم العام ، الطبعة الأولى ، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع ، عمان ، 1995 ، ص 44 .

[4] تجدر الإشارة إلى أن مشكلة الوصف القانوني أثارت جدلا كبيرا بين الفقهاء ، وبالرغم من الآراء العديدة التي قيلت في حل هذه المشكلة ، وكذلك نص المادة (56) من قانون العقوبات الأردني ، والذي يقابله نص المادة (179) من قانون العقوبات السوري ، إلا أن قضاء محكمة النقض المصرية استقر على أن الأفعال لا تتغير في جميع الحالات ، حيث لا تأثير لأي عامل على طبيعة الفعل المقترف في ذاته . وقد وجد هذا الرأي تأييدا من الفقه ، نظرا لقوته ولحججه الواهية ، حيث أن تقسيم الجرائم بني على أساس النظر إلى الأفعال المكونة لها ، وليس على أساس النظر إلى أشخاص مرتكبيها . محمد الفاضل ، المبادئ العامة في قانون العقوبات ،الطبعة الثالثة ، دمشق ، 1964 ، ص 214 – ص 217 .

[5] صالح ، محاضرات في قانون العقوبات ، مرجع سابق ، ص 28 .

الفقرة الأولى
جرائم الفساد بطبيعتها

لقد أشرنا إلى أن قانون هيئة مكافحة الفساد قد نص على العديد من الأفعال التي يعد ارتكابها فسادا مستمدا تلك الأفعال من قانون العقوبات ، إلى جانب الجرائم الاقتصادية الواردة في قانون الجرائم الاقتصادية والتي يعد اقترافها فسادا ، وينبني عليه أنه يجب الرجوع إلى كل من قانون العقوبات وقانون هيئة مكافحة الفساد إعمالا للنصوص الواردة فيه ، وذلك في سبيل توضيح صور جريمة الفساد .

وبناء على ذلك ، فإن هنالك جرائم للفساد تعتبر بمجرد ارتكابها فسادا ، سواء نص عليها قانون هيئة مكافحة الفساد أو قانون العقوبات ، وفي المقابل هنالك جرائم لا تعتبر فسادا إلا إذا انطبق عليها وصف الجرائم الاقتصادية والشروط التي وضعت لاعتبارها كذلك ، وإلا فلا ينطبق عليها وصف جريمة الفساد .

لذا سنقسم هذه الفقرة إلى قسمين ، نتناول في الأول جنح الفساد بطبيعتها ، وفي القسم الثاني جنايات الفساد بطبيعتها .

أولا
جنح الفساد بطبيعتها

تستمد هذه الجرائم شرعيتها من قانون العقوبات وقانون هيئة مكافحة الفساد ، وبالتالي سوف نبحث في هذه الجنح على الصورة التي رسمها كل من القانونين السالف ذكرهما وذلك كما هو آت .

1. جنح الفساد المنصوص عليها في قانون العقوبات :

(أ) جريمة الرشوة :

ويعرف الدكتور رمسيس بهنام الرشوة بأنها (الاتجار بالخدمة العامة) [1] ، كما أن هنالك مرادفات لكلمة الرشوة تطلقها المجتمعات العربية ، منها : (الإكرامية ، البرطيل ، التقبيضة ، القبضة ، مسحة اليد ، البخشيش) [2] ، كما أن محكمة التمييز الأردنية ، وفي العديد من أحكامها قد عرفت الرشوة بأنها : (اتجار الموظف العام بوظيفته) [3] ، معبـرة عن ذلك بالمفهوم السائد للرشوة .

نصت المادة (5 / أ) من قانون هيئة مكافحة الفساد على أن : (يعتبر فسادا لغايات هذا القانون ما يلي : أ . الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة الواردة في قانون العقوبات رقم 16 لسنة

---

[1] رمسيس بهنام ، **شرح الجرائم المضرة بالمصلحة العمومية** ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ص 317 .
[2] حمارنة والصياغ ، دراسة حالة الأردن ، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية ، مرجع سابق ، ص 678 .
[3] تمييز جزاء (297 / 2003) ؛ تمييز جزاء (1060 / 2002) ، منشورات مركز عدالة .

1960 وتعديلاته) ، وتعد جريمة الرشوة أخطر الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة ، حيث نص عليها قانون العقوبات في المواد 170 – 173 منه .

ويمكن القول بأن الرشوة عبارة عن دفعة نقدية أو عينية ، يتقاضاها مسؤول تنفيذي أو متنفذ في أحد أجهزة الدولة أو الحكومة أو في إحدى مؤسسات القطاع العام ، لقاء تحقيق مكاسب مالية أو تجارية بشكل غير مشروع ومخالف للقوانين والأنظمة والتشريعات المعتمدة المعلنة ، لصالح شخص أو طرف ثان في القطاع الخاص في البلد المعني أو في أحد الأجهزة الرسمية أو مؤسسات القطاع الخاص في بلد آخر . [1]

وقد جعل القانون من الرشوة جريمة لأنها مفسدة للأداة الحكومية ، سواء قبل الموظف الأجر من صاحب الحاجة نظير عمل مخالف لواجبات الوظيفة أم نظير عمل مطابق لهذه الواجبات ، فقبوله أجرا نظير أن يؤدي عملا مخلا بواجبات الوظيفة أمر وجه الفساد فيه ظاهر ، على أن الفساد قائم حتى في قبوله الأجر نظير عمل مطابق لواجبات الوظيفة ، ذلك لأنه ملتزم بأن يباشـــر وظيفته دون أن يتقاضى عنها غيـــر المرتب المــرصود لها ومصدره الخزانة العامة . [2]

وهـــو الفـــرق الذي أوجده المشـــرع بين جنحة الـــرشوة وجناية الــرشوة ؛ حيث أن قبول الموظف للمنفعة ليقوم بعمل حق بحكم وظيفته تعتبر جنحة [3] ، بينما تعد الرشوة جناية متى قبل الموظف منفعة ليعمل عملا غير حق أو ليمتنع عن عمل كان يجب أن يقوم به بحكم وظيفته . [4]

ونستطيع القول بأن الحق المعتدى عليه بارتكاب الرشوة هو نزاهة الوظيفة العامة ، وهو حق أساسي لكل مجتمع منظم [5] ، هذه النزاهة التي تبحث عنها المجتمعات لا تكون إلا بالتشريع الحازم والمباشر ، والذي يجب أن يكون متكاملا .

وتجدر الإشارة إلى أن جريمة الرشوة تقوم على الأركان العامة للجريمة ، إضافة إلى الركن الخاص أو المفترض والذي يمثل الصفة الواجب توافرها في الجاني ، وهي الموظف العام أو من هو في حكمه . [6]

ومن الجدير بالذكر أن قانون العقوبات الأردني قد أخذ بنظام ثنائية الرشوة ، حيث ينظر إلى فعل الرشوة على أنه جريمتان متميزتان ، الأولى سلبية من جانب المـــوظف العام – سواء وقعت بالفعل أو بالامتناع – ، والثانية إيجابية من جانب صاحب المصلحة ، وينبني على ذلك

---

[1] حمارنة والصياغ ، دراسة حالة الأردن ، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية ، مرجع سابق ، ص 678 .

[2] بهنام ، شرح الجرائم المضرة بالمصلحة العمومية ، مرجع سابق ، ص 318 .

[3] نصت المادة 170 من قانون العقوبات على أن : (كل موظف وكل شخص ندب إلى خدمة عامة سواء بالانتخاب أو بالتعيين وكل شخص كلف بمهمة كالمحكم والخبير والسنديك طلب أو قبل لنفسه أو لغيره هدية أو وعدا أو أية منفعة أخرى ليقوم بعمل حق بحكم وظيفته عوقب بالحبس مدة لا تقل عن سنتين وبغرامة تعادل قيمة ما طلب أو قبل من نقد أو عين) .

[4] نصت المادة 171 من قانون العقوبات على أن : 1- كل شخص من الأشخاص المذكورين في المادة السابقة طلب أو قبل لنفسه أو لغيره هدية أو وعدا أو أية منفعة أخرى ليعمل عملا غير حق أو ليمتنع عم عمل كان يجب أن يقوم بحكم وظيفته ، عوقب بالأشغال الشاقة المؤقتة وبغرامة تعادل قيمة ما طلب أو قبل من نقد أو عين . 2- يعاقب بالعقوبة نفسها المحامي إذا ارتكب هذه الأفعال .) .

[5] حسني ، شرح قانون العقوبات ، القسم الخاص ، مرجع سابق ، ص 14 .

[6] محمد صبحي نجم ، **قانون العقوبات ، القسم الخاص ، الجرائم المخلة بالمصلحة العامة والثقة العامة والجرائم الواقعة على الأموال وملحقاتها** ، الطبعة الأولى ، الإصدار الثالث ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2006 ، ص 27 ؛ السعيد ، شرح قانون العقوبات الأردني ، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة ، مرجع سابق ، ص 416 .

استقلالية كل من الجريمتين عن الأخرى [1] ، وذلك على الرغم من أن المشرع جعل عقوبة الراشي مماثلة لعقوبة المرتشي [2] ، إضافة إلى تجريمه عرض الرشوة [3] .

(ب) جريمة التعدي على الحرية :

نص قانون العقوبات على جريمة التعدي على الحرية في المواد 178 – 181 منه ، وذلك باعتبارها إحدى الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة .

وبالتدقيق في النصوص التي جرمت التعدي على الحرية ، نجد أنها حرصت على شمول حق الإنسان في حريته بحماية القانون ، بل وتعدى ذلك لتشمله الحماية الجزائية نظرا لأهميته من عدة جوانب ، فهو يحتوي على حرية التنقل وحرمة المسكن وحرية العقيدة وحرية الفكر والرأي ، وهي الحقوق التي حرصت الدساتير على حمايتها [4] ، ومنها الدستور الأردني لسنة 1952 . [5]

وتعد جريمة التعدي على الحرية من الجرائم الخطيرة ، فهي من ناحية تمنح بعضا من موظفي الدولة سلطة في استقصاء الجرائم وضبطها والوصول إلى معرفة مرتكبيها وجمع الأدلة ضدهم وتوقيف الأشخاص والدخول إلى المساكن لتفتيشها وضبط ما قد يوجد فيها من أشياء تتصل بالجريمة المرتكبة وتفيد بكشف الحقيقة بخصوصها في سبيل المصلحة العامة ، ومن ناحية أخرى تمس هذه الجريمة حق الإنسان بالتنقل وحرية المسكن عندما يتم توقيف الأشخاص وحبسهم بوجه غير مشروع وانتهاك حرمة المسكن على خلاف القانون ، وحين تقع هذه الجريمة من موظف عام فتنطوي على إخلال بواجبات وظيفته ، فإن هذه الجريمة تعد إحدى أشد صور الفساد تأثيرا على الإنسان . [6]

وعلى الرغم من أن المشرع اعتبر هذه الجريمة من جرائم الفساد ، إلا أنها لا تنتشر بهذه الصورة ، وإن كان ينطبق عليها هذا الوصف إذا ما أرتكبت من قبل موظفي السلطات لغايات مكاسب شخصية أو اعتبارات مادية أو وصولا إلى أهداف أخرى ، وهي بهذه الصورة تعد أحد مظاهر الفساد الإداري .

(جـ) جريمة التهاون بواجبات الوظيفة وعدم تنفيذ أوامر القانون :

نصت المواد 183 – 184 على هذه الجريمة ، حيث عدها المشرع ضمن المواد المخلة بواجبات الوظيفة ، وتعتبر جريمة الإخلال بواجبات الوظيفة من أكثر الجرائم انتشارا ، حيث تقوم على التهاون بواجبات الوظيفة وعدم تنفيذ أوامر القانون .

---

[1] علي عبد القادر القهوجي ، **قانون العقوبات ، القسم الخاص ، جرائم الاعتداء على المصلحة العامة وعلى الإنسان والمال** ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت – لبنان ، 2002 ، ص 19 ؛ محمود نجيب حسني ، **شرح قانون العقوبات ، القسم الخاص** ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1992 ، ص 14 ؛ كامل السعيد ، **شرح قانون العقوبات الأردني ، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة** ، دراسة تحليلية مقارنة ، الطبعة الأولى ، 1997 ، ص 406 – ص 413 .

[2] نصت المادة 172 / 1 من قانون العقوبات على أنه : (يعاقب الراشي أيضا بالعقوبات المنصوص عليها في المادتين السابقتين .) .

[3] نصت المادة 173 من قانون العقوبات على أنه : (من عرض على شخص من الأشخاص الوارد ذكرهم في المادة (170) هدية أو منفعة أخرى أو وعده بها ليعمل عملا غير حق أو ليمتنع عن عمل كان يجب أن يقوم به عوقب – إذا لم يلاق العرض أو الوعد قبولا – بالحبس لا أقل من ثلاثة أشهر وبغرامة من عشرة دنانير إلى مائتي دينار .) .

[4] عمر السعيد رمضان ، **شرح قانون العقوبات اللبناني ، القسم الخاص** ، الدار المصرية للطباعة والنشر ، بيروت – لبنان ، 1971 ، ص 71 .

[5] المواد (7 ، 8 ، 9 ، 10 ، 15 / 1) من الفصل الثاني (حقوق الأردنيين ووجباتهم) من الدستور الأردني لسنة 1952 .

[6] رمضان ، شرح قانون العقوبات اللبناني ، القسم الخاص ، مرجع سابق ، ص ص 71 – 72 .

(د) جريمة إعطاء مصدقة كاذبة :

جاء النص على هذه الجريمة في الجرائم المخلة بالثقة العامة ، حيث ورد النص عليها في المواد 266 – 268 من قانون العقوبات ، وتعتبر هذه الجريمة إحدى صور جريمة التزوير المخففة .[1]

وإذا أمعنـا النظر في المادة (266) من قانـون العقـوبات الأردني [2] ، فإننا نجد أن التـزوير في هـذا النص يتفرع إلى جـريمتين : الأولى : التـزوير الذي يـرتكبه موظف أثناء ممارسته وظيفة عامة أو الشخص أثناء قيامه بخـدمة عامـة أو مهنـة طبيـة أو صحيـة أو أي جهة أخـرى في مصـدقة كاذبة ، والثانية : التـزوير الذي يصـدر عن المـوظفين ومن هم في حكمهم .[3]

أما ما جاء في المادة (267) من قانون العقوبات [4] ، فإنه جاء ليضفي الحماية على محاضر الضابطة العدلية وأوراق النيابة العامة ، مانحا إياها مزيدا من القوة من حيث التصديق ، فلم يعتبرها أوراقا عادية يجري عليها التزوير ، وإنما مصدقات .

علاوة على ذلك ، اعتبر المشرع التعامل بشهادات حسن الأخلاق من قبيل التعامل بالمصدقات ، حيث جاء النص على ذلك في المادة (268) من قانون العقوبات .[5]

(هـ) جريمة انتحال الهوية :

نصت المادة (269) من قانون العقوبات على أنه : (من تقدم إلى سلطة عامة بهوية كاذبة قصد جلب المنفعة لنفسه أو لغيره أو بغية الإضرار بحقوق أحد الناس ، عوقب بالحبس من شهر إلى سنة) .

كما نصت المادة (270) من قانون العقوبات على جرم آخر [6] ، وهو جرم التعريف على الشخص الذي ينتحل الهوية ، مساويا في العقاب بين من ينتحل هوية غيره ويتقدم بها إلى السلطات العامة ، وبين من يعرف عليه أمام تلك السلطات على أنه صاحب الهوية المنتحلة شريطة علمه بذلك .[7]

---

[1] تقابل الصور المنصوص عليها في المواد 216 – 322 من قانون العقوبات المصري ، أنظر : السعيد ، شرح قانون العقوبات الأردني ، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة ، مرجع سابق ، ص 160 .

[2] تنص المادة 266 من قانون العقوبات على أنه : (1- من أقدم حال ممارسته وظيفة عامة أو خدمة عامة أو مهنة طبية أو صحية أو أية جهة أخرى على إعطاء مصدقة كاذبة معدة لكي تقدم إلى السلطات العامة أو من شأنها أن تجر لنفسه أو لغيره منفعة غير مشروعة أو تلحق الضرر بمصالح أحد الناس ، ومن اختلق بانتحاله اسم أحد الأشخاص المذكورين آنفا أو زور تلك المصدقة أو استعملها ، يعاقب بالحبس من شهر إلى سنة . 2- وإذا كانت المصدقة الكاذبة قد أعدت لكي تبـرز أمام القضاء أو لتبرر الإعفاء من خدمة عامة ، فلا ينقص الحبس عن ثلاثة أشهر . 3- وإذا ارتكب هذه الجـريمة أحد الناس خلاف ما ذكـر فيما سبق فيعاقب بالحبس مدة لا تزيـد عن ستة أشهـر .) .

[3] السعيد ، شرح قانون العقوبات الأردني ، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة ، مرجع سابق ، ص 161 .

[4] تنص المادة 267 من قانون العقوبات على ما يلي : (إن أوراق التبليغ التي يحررها المحضرون وسائر موظفي الدولة والإدارات العامة ، وكذلك المحاضـر والتقاريـر التي يحـررها رجال الضابطة العدلية تعتبر أنها مصدقة لتطبيق القانون الجزائي .) .

[5] تنص المادة 268 من قانون العقوبات على أنه (يعاقب بالحبس من شهر حتى ستة أشهر كل من : 1- استعمل شهادة حسن أخلاق صادرة لغيره بقصد الحصول على عمل . 2- صدرت له شهادة حسن أخلاق وأعطاها أو باعها أو أعارها لشخص آخر كي يستعملها بقصد الحصول على عمل .) .

[6] نصت المادة 270 من قانون العقوبات على أن : (تفرض العقوبة نفسها على كل شخص يعرف عن علم منه في الأحوال المذكورة آنفا هوية أحد الناس الكاذبة أمام السلطات العامة .) .

[7] السعيد ، شرح قانون العقوبات الأردني ، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة ، مرجع سابق ، ص 177 .

وتعد هذه الجريمة صورة من صور التزوير المعنوي ، والذي يجعل واقعة مزورة في صورة واقعة صحيحة ، ويقصد بذلك أن يتسمى شخص باسم آخر ويتعامل مع الغير على هذا الأساس ، ويتم ذلك بانتحال الجاني شخصية غيره ، أو اتخاذ صفة أو حالة معينة .[1]

ولا تعد هذه الجرائم من جرائم التزوير ، ذلك أنها لا تتضمن إجراء أي تغيير في المحرر ، إنما تحتوي على تقدم الشخص إلى السلطة العامة بهوية كاذبة غالبا ما تكون صحيحة بذاتها ، بقصد جلب المنفعة للنفس أو للغير أو بقصد إلحاق الضرر بحقوق أحد الناس ، وهي من الجرائم المستثناه من أحكام التزوير العامة .[2]

(و) جريمة التزوير في الأوراق الخاصة :

نصت المادة (271) من قانون العقوبات على هذه الجريمة ، حيث جاء فيها أنه : (من ارتكب التزوير في الأوراق الخاصة بإحدى الوسائل المحددة في المادتين 262 ، 263 يعاقب بالحبس من سنة إلى ثلاث سنوات) .

وتقوم هذه الجريمة على أركان التزوير العامة ، وتعتبر أبسط أنواع التزوير في المحررات ، وتتميز هذه الجريمة عن غيرها بأن التزوير فيها يقع في الأوراق الخاصة والمحررات العرفية .[3]

2. جنح الفساد المنصوص عليها في قانون هيئة مكافحة الفساد :

(أ) جريمة قبول الواسطة والمحسوبية التي تلغي حقا أو تحق باطلا :

نص قانون هيئة مكافحة الفساد على هذه الجريمة في المادة (5 / و) منه ، حيث اعتبر قبول الواسطة والمحسوبية التي تلغي حقا أو تحق باطلا جريمة يعاقب عليها القانون ، واشترط المشرع لقيام الفعل المجرم إلغاء حق أو إحقاق باطل ، وبالتالي فإن الواسطة والمحسوبية التي تستخدم لإحقاق حق أو إبطال باطل لا تشكل جريمة .

وتعد جريمة الواسطة والمحسوبية جنحة ، حيث أن عقوبة مرتكبها هي الحبس مدة أربعة أشهر إلى ثلاث سنوات أو الغرامة بين خمسمائة وخمسة آلاف دينار أو بكلتا العقوبتين .[4]

وتعرف المحسوبية – وهي مرادفة للواسطة – بأنها قيام المسؤول التنفيذي في مؤسسة حكومية ، أو قيام مسؤول متنفذ في إحدى الهيئات العامة أو مؤسسات القطاع الخاص ، سعيا

---

[1] نجم ، قانون العقوبات ، القسم الخاص ، الجرائم المخلة بالمصلحة العامة والثقة العامة والجرائم الواقعة على الأموال وملحقاتها مرجع سابق ، ص 104 .

[2] السعيد ، شرح قانون العقوبات الأردني ، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة ، مرجع سابق ، ص ص 175 – 178 .

[3] نجم ، قانون العقوبات ، القسم الخاص ، الجرائم المخلة بالمصلحة العامة والثقة العامة والجرائم الواقعة على الأموال وملحقاتها مرجع سابق ، ص 106 .

[4] نصت المادة 22 من قانون هيئة مكافحة الفساد على أنه : (دون الإخلال بأي عقوبة أشد ورد النص عليها في أي تشريع آخر يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن أربعة أشهر أو بغرامة لا تقل عن خمسمائة دينار ولا تزيد على خمسة آلاف دينار أو بكلتا العقوبتين كل من ارتكب أيا من الأفعال والتصرفات المنصوص عليها في المادة 5 من هذا القانون أو استجاب إلى هذه الأفعال والتصرفات ، وفي حالة التكرار يضاف للعقوبة نصفها) .

وراء تحقيق مكاسب مادية أو معنوية أو سياسية أو اجتماعية بإعطاء الأولوية أو الأفضلية للأقارب أو الأصدقاء والمعارف في حالات الاختيار والتعيين والترقية الوظيفية في المؤسسات الحكومية والعامة ، وفي حالات منح العطاءات والمناقصات على المشتريات والعمليات التجارية الأخرى ، وذلك دون التقيد بالقواعد والشروط القانونية المرعية ، ودون النظر بالضرورة إلى اعتبارات الجدارة والمؤهلات والاستحقاقات وتكافؤ الفرص . [1]

أما الواسطة بحد ذاتها ، فتعرف بأنها أداة أو وسيلة يستخدمها الفرد أو الأفراد للوصول إلى شخص يملك سلطة القرار لتحقيق مصلحة لشخص أو أكثر وهي خارج القنوات واللوائح التنظيمية الرسمية [2] ، كما تعرف بأنها التدخل من قبل شخص ما أو فئة أو هيئة أو سلطة أو قوة لإحداث أمر ما كان ليحدث لولا هذا التدخل [3] .

ومن الجدير بالذكر أن القانون المقارن قد جرم الواسطة ، حيث نص عليها صراحة كل من قانون العقوبات السوري وقانون العقوبات اللبناني وقانون العقوبات المصري [4] ، معتبرة الواسطة جريمة جزائية يعاقب عليها القانون .

(ب) جريمة إساءة استعمال السلطة :

نصت على هذه الجريمة المادة (5 / هـ) من قانون هيئة مكافحة الفساد ، معتبرا إساءة استعمال السلطة خلافا لأحكام القانون جريمة فساد يعاقب عليها القانون .

وتعد هذه الجريمة من الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة ، حيث نص عليها قانون العقوبات في المادة (182) منه [5] ، وهي من أخطر تلك الجرائم ، وليس هنالك أكثر من النص عليها بموضعين في ذات المادة لنفسر إرادة المشرع ببيان خطورة هذه الجريمة .

وعلى الرغم من أن قانون هيئة مكافحة الفساد وضع عقوبة لمرتكب جريمة إساءة استعمال السلطة في المادة 22 منه ، إلا أن النص الأصلي الوارد في قانون العقوبات هو واجب التطبيق على مرتكب هذه الجريمة من حيث العقوبة ، حيث يعتبر نص المادة 182 من قانون العقوبات

---

(1) حمارنة والصياغ ، دراسة حالة الأردن ، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية ، مرجع سابق ، ص ص 678 – 679 .

(2) باسم سكجها وسائدة الكيلاني ، **الواسطة في الأردن / السـر المعلن** ، مـؤسسة الأرشيف العربي ، عمان ، 2002 ، ص ص 27 – ص 28 .

(3) سكجها والكيلاني ، الواسطة في الأردن / السـر المعلن ، مرجع سابق ، ص 32 .

(4) نصت المادة 347 من قانون العقوبات السوري على أن : (من أخذ أو التمس أجراً غير واجب أو قبل الوعد به سواء كان لنفسه أو لغيره بقصد إنالة الآخرين أو السعي لإنالتهم وظيفة أو عملاً أو مقاولات أو مشاريع أو أرباحاً غيرها أو منحاً من الدولة أو إحدى الإدارات العامة بقصد التأثير في مسلك السلطات بأية طريقة كانت عوقب بالحبس من شهرين إلى سنتين وبغرامة أقلها ضعفا قيمة ما أخذ أو قبل به) ، ونصت المادة 358 من قانون العقوبات اللبناني على أن : (من أخذ أو التمس أجراً غير واجب أو قبل الوعد به سواء كان لنفسه أو لغيره بقصد إنالة الآخرين أو السعي لإنالتهم وظيفة أو عملاً أو مقاولات أو مشاريع أو أرباحاً غيرها أو منحاً من الدولة أو إحدى الإدارات العامة بقصد التأثير في مسلك السلطات بأية طريقة كانت عوقب بالحبس من شهرين إلى سنتين وبغرامة أقلها ضعفا قيمة ما أخذ أو قبل به) ، ونصت المادة 105 من قانون العقوبات المصري على أن : (كل موظف عمومي قام بعمل من أعمال وظيفته أو امتنع عن عمل من أعمال وظيفته أو اخل بواجباتها نتيجة لرجاء أو توصية أو وساطة يعاقب بالسجن وبغرامة لا تقل عن مائتي جنيه ولا تزيد على خمسمائة جنيه) .

(5) تنص المادة 182 من قانون العقوبات على أن : (1- كل موظف يستعمل سلطة وظيفته مباشرة أو بطريق غير مباشر ليعوق أو يؤخر تنفيذ أحكام القوانين ، أو الأنظمة المعمول بها أو جباية الرسوم والضرائب المقررة قانونا أو تنفيذ قرار قضائي أو أي أمر صادر عن سلطة ذات صلاحية يعاقب بالحبس من شهر إلى سنتين . 2- إذا لم يكن الذي استعمل أو نفوذه موظفا عاما ، يعاقب بالحبس من أسبوع إلى سنة) .

نصا أصليا بمقابل النص الاحتياطي الوارد في قانون هيئة مكافحة الفساد ، حيث أن الأخير وُضع لغايات تجريم الأفعال غير المجرّمة .

(جـ) جريمة المساس بالأموال العامة :

جاء النص على اعتبار أي مساس بالأموال العامة جريمة فساد في المادة (5 / د) من قانون هيئة مكافحة الفساد ، حيث وسع المشرع من مظلة الجريمة ، فشملت المس بالمال العام بأي طريقة ، ومن شأن ذلك أن خروج الأفعال التي يعتدى بها على المال العام عن الجرائم الأخرى يعد جريمة جزائية يعاقب عليها القانون .

ومن الجدير بالذكر أن قانون هيئة مكافحة الفساد اعتبر جميع الأفعال الواردة في الاتفاقيات الدولية التي تعنى بمكافحة الفساد وانضمت إليها المملكة فسادا ، وأن ارتكاب أي منها يعد جريمة فساد ، وذلك في المادة (5 / ز) منه ، وسيأتي الحديث عن ذلك لاحقا في المطلب المخصص للحديث عن مكافحة الفساد .

ثانيا
جنايات الفساد بطبيعتها

تعد الجنايات الواردة في المادة (5) من قانون هيئة مكافحة الفساد جنايات فساد ، حيث نص عليها القانون بالإشارة إلى كل من قانون العقوبات وقانون الجرائم الاقتصادية ، وإذا كنا قد أشرنا إلى سبب التقسيم ، فإنه لعدم التكرار سوف نبحث في هذه الفقرة جنايات الفساد بطبيعتها .

إن مصدر هذه الجنايات هو قانون العقوبات وحده ، وتعد هذه الجنايات جنايات فساد بمجرد ارتكابها ودون وجود شروط معينة .

(أ) جريمة الاختلاس :

تعرف جريمة الاختلاس بأنها سرقة المال العام أو التواطؤ في سرقته من جانب الشخص المسؤول عن إدارته وحمايته في أحد أجهزة الدولة أو إحدى مؤسسات القطاع العام ، وتحويل هذا المال العام المختلس أساسا لصالح الشخص المختلس وربما لشركاء له .[1]

وقد جعل المشرع الاختلاس جناية لأن الاعتداء فيها وقع على المال العام ، وبالتالي يضيع على الدولة قيمة مالية تتعلق بها حقوق عامة ، علاوة على اعتبار أمانة القائمين على الإدارة الحكومية شرط جوهري لكيان المجتمع ، وكلما تأكد وجودها كان ذلك دليلا على نزعة تقدمية في أخلاق الشعب وعلى حس سياسي مرهف .[2]

---

[1] حمارنة والصياغ ، دراسة حالة الأردن ، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية ، مرجع سابق ، ص 678 .
[2] بهنام ، شرح الجرائم المضرة بالمصلحة العمومية ، مرجع سابق ، ص ص 363 – 364 .

وقد نص قانون العقوبات الأردني على جريمة الاختلاس في المادة (174) منه [1] ، باعتبارها الجريمة الثانية – إلى جانب جريمة استثمار الوظيفة – من الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة ، خلف جريمة الرشوة .

وإذا ما بحثنا في أركان جـريمة الاختلاس ، فإننا نجـد الجـريمة تقـــوم على ثلاثة أركان هي : الـركن المادي والـركن المعنـوي إضافة إلى الـركن المفترض وهو صفة الفاعل [2] ، مع الإشارة إلى أن هنالك رأي آخر يعتبر جـريمة الاختلاس قائمة على أربعة أركان ، حيث أن الـركن الرابع هو أن يكـون المال الذي اختلسه الموظف مسلما إليه أو موجودا تحت احتفاظه بحكم وظيفته [3] .

ويستمـد الـرأي الأخيـر قوته من استقـرار اجتهاد محكمة التمييـز على أن لجريمة الاختلاس أربعة أركان [4] ، ولكن قـــوة الـرأي الأول تجـد مكانا لها في اجتهاد محكمــة التمييز ذاتها [5] .

(ب) جريمة استثمار الوظيفة :

نص قانــــون العقـوبات على جـــريمة استثمار الوظيفة في المـــواد (175 – 176) منه [6] ، وتسمى هذه الجريمة في التشريع المصري جريمة التربح [7] ، وتختلف جريمة استثمار الوظيفة عن جريمة الاختلاس في طبيعة الركن المادي لكل منهما بالرغم من ورودهما معا ضمن باب واحد وفصل واحد وبند واحد [8] .

---

[1] نصت المادة 174 من قانون العقوبات على جريمة الاختلاس ، حيث جاء فيها أن : (1. كل موظف عمومي أدخل في ذمته ما وكل إليه بحكم الوظيفة أمر إدارته أو جبايته أو حفظه من نقود وأشياء أخرى للدولة أو لأحد الناس عوقب بالأشغال الشاقة المؤقتة وبغرامة تعادل قيمة ما اختلس . 2. كل من اختلس أموالا تعود لخزائن أو صناديق البنوك أو مؤسسات الإقراض المتخصصة أو الشركات المساهمة العامة وكان من العاملين فيها (كل منهم في المؤسسة التي يعمل فيها) عوقب بالعقوبة المقررة في الفقرة السابقة . 3. إذا وقع الفعل المبين في الفقرتين السابقتين بتزوير الشيكات أو السندات أو بدس كتابات غير صحيحة في القيود أو الدفاتر أو حذف أو إتلاف الحسابات أو الأوراق وغيرها من الصكوك وبصورة عامة بأية حيلة ترمي إلى منع اكتشاف الاختلاس عوقب الفاعل بالأشغال الشاقة المؤقتة مدة لا تقل عن خمس سنوات وبغرامة تعادل قيمة ما اختلس . 4. يعاقب الشريك أو المتدخل بالعقوبة ذاتها .) .

[2] بهنام ، شرح الجرائم المضرة بالمصلحة العمومية ، مرجع سابق ، ص 364 ؛ السعيد ، شرح قانون العقوبات الأردني ، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة ، مرجع سابق ، ص 496 وما بعدها .

[3] نجم ، قانون العقوبات ، القسم الخاص ، الجرائم المخلة بالمصلحة العامة والثقة العامة والجرائم الواقعة على الأموال وملحقاتها مرجع سابق ، ص 45 .

[4] تمييز جزاء 1973/133 ؛ تمييز جزاء 1984/192 ؛ تمييز جزاء 2001/829 ؛ تمييز جزاء 2004/571 ؛ تمييز جزاء 2005/165 ؛ تمييز جزاء 2007/12 ؛ تمييز جزاء 2007/404 ؛ تمييز جزاء 2007/1388 ، منشورات مركز عدالة .

[5] تمييز جزاء 1997/262 ، والذي جاء فيه أنه : (يجب لكي تتوافر جريمة الاختلاس المنصوص عليها في المادة 174 من قانون العقوبات ، أن تتوافر الأركان التالية : الأول : ركن مفترض : أن يكون المختلس موظفا من موظفي الدولة ، فجريمة الاختلاس لا تقع إلا من موظف عام . الثاني : الركن المادي : بأن يدخل الموظف في ذمته ما وكل إليه – بحكم الوظيفة – أمر إدارته أو جبايته أو حفظه من نقود وأشياء أخرى للدولة أو لأحد الناس ، وهذا يتطلب أن يكون المال قد سلم للموظف بحكم وظيفته ، وأن يكون المال في حيازته بحكم الوظيفة وطبقا للقانون ، وأن يدخل الموظف المال في ذمته بأي تصرف ينشأ عنه تغيير حيازته للمال من حيازة ناقصة إلى حيازة تامة . الركن الثالث : القصد الجزائي : فجريمة الاختلاس هي جريمة مقصودة ويجب أن يتوافر لدى فاعلها نية التملك للمال الذي يكون مسؤولا عن حفظه أو إدارته أو جبايته أو توزيعه بحكم وظيفته .) .

[6] نصت المادة 175 من قانون العقوبات على جريمة استثمار الوظيفة ، حيث جاء فيها أنه : (من وكل إليه بيع أو شراء أو إدارة أموال منقولة أو غير منقولة لحساب الدولة أو لحساب إدارة عامة ، فاقترف غشا في أحد هذه الأعمال أو خالف الأحكام التي تسري عليها إما لجر مغنم ذاتي أو مراعاة لفريق أو إضرارا بالفريق الآخر أو إضرارا بالإدارة العامة عوقب بالأشغال الشاقة المؤقتة وبغرامة تعادل قيمة الضرر الناجم .) ، وتنص المادة 176 على أنه : (يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى سنتين وبغرامة أقلها عشرة دنانير : 1. كل موظف حصل على منفعة شخصية من إحدى معاملات الإدارة التي ينتمي إليها سواء أفعل ذلك مباشرة أو على يد شخص مستعار أو باللجوء إلى صكوك صورية . 2. ممثلو الإدارة وضباط الشرطة والدرك وسائر متولي الشرطة العامة إذا أقدموا جهارا أو باللجوء إلى صكوك صورية مباشرة أو على يد شخص مستعار على الاتجار في المنطقة التي يمارسون فيها السلطة بالحبوب وسائر الحاجات ذات الضرورة الأولية غير ما أنتجته أملاكهم .) .

[7] بهنام ، شرح الجرائم المضرة بالمصلحة العمومية ، مرجع سابق ، ص 401 .

[8] مخلد إبراهيم الزعبي ، **جريمة استثمار الوظيفة في القانون الأردني والتشريعات المقارنة** ، الطبعة الأولى ، الإصدار الأول ، 2007 ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ص 45 – ص 51 .

ويرى الدكتور كامل السعيد أن هنالك اختلافا واضحا بين الجريمة المنصوص عليها في المادة 175 من قانون العقوبات والجريمة المنصوص عليها في المادة 176 من القانون ذاته ، حيث يشترط النص وجود وكالة في المادة الأولى إلى جانب عدم اشتراطه صفة الفاعل ، وبالتالي قد يرتكبها موظف أو غيره من المكلفين بالخدمة العامة ، ومن ناحية أخرى فإن الجاني إذا ما كان موظفا وارتكب الجريمة المنصوص عليها في المادة 175 فإنه يرتكب جريمتين معا هما جريمتي الرشوة والاتجار بالوظيفة ، ويعد هذا من قبيل التعدد المعنوي للجرائم .[1]

ومن الجدير بالذكر أن المشرع أسبغ الحماية اللازمة للوظيفة العامة ، فجعل الاستفادة منها جريمة يعاقب عليها القانون ، حيث أن الموظف يجب أن يتولد لديه شعور بأن الوظيفة مصونة وأن هنالك جزاء جنائي مقرر على كل من يمسها ، لذا أعتبر استثمار الوظيفة فسادا .

وجريمة استثمار الوظيفة تقوم على ثلاثة أركان ، وهي الركن المادي والركن المعنوي والركن المفترض وهو صفة الفاعل [2] ، إضافة إلى أن المشرع اشترط قيام الجريمة على الدوافع المرتبطة بقصد الفاعل ، فنص عليها حصرا في المادة 175 من القانون ، وهي جر مغنم ذاتي ، أو مراعاة لفريق أو إضرارا بالفريق الآخر ، أو إضرارا بالإدارة العامة [3] .

وتجدر الإشارة هنا إلى أن المادة 175 سالفة الذكر على نوعين من الأفعال : الأول : اقتراف غش في البيع أو شراء أو إدارة أموال منقولة أو غير منقولة تخص الدولة أو تخص إدارة عامة ، والثاني : مخالفة الأحكام التي تسري على إدارة هذه الأموال أو بيعها أو شرائها ، وذلك إما لجر مغنم ذاتي أو مراعاة لفريق أو إضرارا بالفريق الآخر أو الإدارة العامة .[4]

(جـ) جريمة تقليد ختم الدولة والعلامات الرسمية وجريمة تزوير البنكنوت والجرائم المتصلة بالمسكوكات وجريمة تزوير الطوابع :

نصت المادة (5 / أ) من قانون هيئة مكافحة الفساد على اعتبار الجرائم المخلة بالثقة العامة فسادا ، وتعتبر كل جريمة من هذه الجرائم جريمة فساد بمجرد ارتكابها .

وقد وردت هذه الجرائم في المواد (236 – 258) من قانون العقوبات ، حيث خصص لها المشرع الفصل الأول من الباب الخامس منه .

(د) جريمة التزوير الجنائي :

عرف قانون العقوبات الأردني التزوير في المادة (260) منه ، وذلك بالنص على أن : (التزوير هو تحريف مفتعل للحقيقة في الوقائع والبيانات التي يراد إثباتها بصك أو مخطوط يحتج بهما نجم أو يمكن أن ينجم عنه ضرر مادي أو معنوي أو اجتماعي) .

وقد أورد المشرع صورا عديدة للتزوير ، فجعل الفصل الثاني من الباب الخاص بالجرائم المخلة بالثقة العامة خاصا بأحكام هذه الجريمة ، مقسما إياها إلى أربعة جرائم هي التزوير

---

[1] السعيد ، شرح قانون العقوبات الأردني ، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة ، مرجع سابق ، ص ص 555 – 566 .
[2] الزعبي ، جريمة استثمار الوظيفة في القانون الأردني والتشريعات المقارنة ، مرجع سابق ، ص 58 وما بعدها .
[3] الزعبي ، المرجع ذاته ، ص 130 وما بعدها .
[4] تمييز جزاء 1992/128 ، منشورات مركز عدالة .

الجنائي والمصدقات الكاذبة وانتحال الهوية والتزوير في الأوراق الخاصة ، حيث سبق وأن بحثنا الجرائم الثلاث الأخيرة سابقا .[1]

وإذا كان الفقه قد أورد تعـريفات عديـدة لجـريمة التـزوير [2] ، فإن التشـريعات كذلك عـرفت هذه الجريمة ، فقد عـرف قانـون العقـوبات الفلسطيني ذو الأصل الإنجليـزي التـزوير بأنه : (تنظيم مستنـد كاذب بنية الاحتيال والخداع) ، وذلك في المادة (332) منه [3] ، كما عـرفه المشـرع اللبناني في المادة 453 من قانـون العقـوبات بأنه : (تحريف مفتعل للحقيقة في الوقائع والبيانات التي يراد إثباتها بصك أو مخطوط يحتج بهما قد ينجم عنها ضرر مادي أو معنوي أو اجتماعي) [4] .

يعرف الدكتـور رمسيس بهنام التـزوير في محـرر بأنه إظهار الكذب فيه بمظهر الحقيقة غشا لعقيدة الغير [5] ، ويعرف آخرون جـريمة التزوير بصدد اعتبارها جريمة فساد بأنها جـريمة مالية أو تجارية ، تتضمن قيام المـوظف المسؤول في جهاز أو مؤسسة حكومية عامة بالتحـريف والتلاعب بالمعلومات والوقائع والـوثائق التي ائتمنه عليها رؤساؤه أو زملاؤه ، واستخـدام هذه المعلومات وتحقيق مكسب مالي على الأغلب عن طـريق نقلها إلى شخص أو طـرف آخـر في القطاع الخاص ليحقق هذا الطرف بدوره مكسبا ماليا أو منفعة خاصة من ورائها [6] .

وينطبق التعـريف الأخيـر لمفهوم التزوير على الحالات التي يتقصد فيها الموظف المسؤول في المـؤسسة الحكـومية أو العامة عن التقاضي أو المشاركة في نشاطات جرمية أخرى لتحقيق مكاسب مالية خاصة ، مثل التهـريب أو تهرب أطراف أو أفراد آخرين من الرسوم الضريبية أو الجمركية أو الغـرامات الرسمية التي تحددها القوانين والأنظمة والتعليمات المقررة .[7]

إن مس المحررات الرسمية والخاصة يؤدي إلى الإخلال بالضمان اليقين والاستقرار في المعاملات وسائر مظاهر الحياة القانونية في المجتمع ، حيث يؤدي رفض الناس للاعتماد على هذه المحررات إلى عرقلة التعامل وتعثره وعرقلة نشاط الدولة واضطرابه [8] ، ويرى الفقه أن التزوير يشكل اعتداء غير مباشر على سلطة الدولة التي يمثلها هذا النوع من المحررات ، وتمتد هذه الجريمة لمساسها بالسلطات التنفيذية والقضائية للدولة ، مما يتجاوز في تعديه على مصلحة الدولة الأدبية إلى الاعتداء على مصلحة الدولة المادية [9] .

---

[1] راجع ص ص 28 – 30 من الرسالة .

[2] يعرف الدكتور أحمد فتحي سرور التزوير على أنه : (تغيير الحقيقة بقصد الغش بإحدى الطرق المقررة بالقانون في محرر يحميه القانون) ، الوسيط في شرح قانون العقوبات ، القسم الخاص ، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة وجرائم الأشخاص ، الشركة المتحدة للنشر والتوزيع ، القاهرة ، 1979 ، ص 402 ؛ ويعرفه الدكتور محمود نجيب حسني بأنه : (تغيير الحقيقة في محرر بإحدى الطرق التي نص عليها القانون تغييرا من شأنه إحداث ضرر ومقترن بنية استعمال المحرر المزور فيما أعد له) ، **شرح قانون العقوبات** ، القسم الخاص ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1986 ، ص 193 . كامل السعيد ، المرجع السابق ، ص 11 ، هامش رقم (1) .

[3] السعيد ، شرح قانون العقوبات الأردني ، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة ، مرجع سابق ، ص 11 .

[4] يرى الدكتور عمر السعيد رمضان بأن عبارة " تحريف مفتعل للحقيقة " هي ترجمة غير دقيقة لعبارة " alteration frauduleuse de la verité " الواردة في الأصل الفرنسي للمادة ، رمضان ، شرح قانون العقوبات اللبناني ، القسم الخاص ، مرجع سابق ، ص ص 124 .

[5] بهنام ، شرح الجرائم المضرة بالمصلحة العمومية ، مرجع سابق ، ص 401 .

[6] حمارنة والصياغ ، دراسة حالة الأردن ، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية ، مرجع سابق ، ص 678 .

[7] حمارنة والصياغ ، المرجع ذاته ، ص 678 .

[8] نجم ، قانون العقوبات ، القسم الخاص ، الجرائم المخلة بالمصلحة العامة والثقة العامة والجرائم الواقعة على الأموال وملحقاتها مرجع سابق ، ص 53 .

[9] السعيد ، شرح قانون العقوبات الأردني ، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة ، مرجع سابق ، ص 13 .

ومن الجدير بالذكر أن جريمة التزوير وجريمة استعمال المزور هما جريمتان منفصلتان مستقلتان عن بعضهما البعض ، ولكل منهما أركان خاصة بها ، فالمزور يعاقب على التزوير ولو لم يستعمل المزور ، أما من يستعمل المزور فيشترط لمعاقبته أن يستعمله وهو عالم بتزويره . [1]

ويرى الدكتور رمسيس بهنام أن جريمة التزوير تقوم على ركنان لا ثالث لهما ، حيث أن الشروط المنصوص عليها تعد شروطا في الركن المادي [2] ، بينما اختلف الفقه في تحديد أركان الجريمة وعددها [3] ، فإذا كان الاتفاق على أن هنالك الركن المادي والركن المعنوي وركن الضرر ، فإن الاختلاف قد وجد مكانا له في وجود ركن رابع وهو موضوع الجريمة أو جسمها أو محلها .

محكمة التمييز بدورها أشارت إلى أركان جريمة التزوير ، ولكن هذه المحكمة لم تستقر على اجتهاد واحد ، إنما اعتبرت في العديد من أحكامها أن لجريمة التزوير ثلاثة أركان [4] ، ثم اعتبرتها أربعة أركان في أحكام أخرى [5] .

الفقرة الثانية

جرائم الفساد بتبعيتها

في ضوء نص المادة (5 / جـ) من قانون هيئة مكافحة الفساد ، والتي اعتبرت الجرائم الاقتصادية جرائم فساد ، فان الجرائم التي تعتبر جرائم اقتصادية وفق قانون الجرائم الاقتصادية تعتبر فسادا .

وإذا التفتنا إلى نص المادة (3) من قانون الجرائم الاقتصادية ، نجدها تنص على ثلاثة أنواع من الجرائم الاقتصادية :

١. الجرائم التي تلحق الضرر بالمركز الاقتصادي للمملكة ، أو بالثقة العامة بالاقتصاد الوطني أو العملة الوطنية أو الأسهم أو السندات أو الأوراق المالية المتداولة ، أو إذا كان محلها المال العام .

٢. الجرائم التي تتعلق بالأموال العامة ، وقد نص عليها القانون حصرا ، فإذا ما تعلقت الجرائم المنصوص عليها بالمال العام أصبحت بحكم القانون جرائم اقتصادية .

٣. الجرائم التي تنص القوانين الخاصة على اعتبارها جرائم اقتصادية .

---

[1] تمييز جزاء 1985/69 ؛ تمييز جزاء 1977/246 ، منشورات مركز عدالة .

[2] بهنام ، شرح الجرائم المضرة بالمصلحة العمومية ، مرجع سابق ، ص 345 .

[3] يرى الدكتور كامل السعيد أن لجريمة التزوير ثلاثة أركان ، هي الركن المادي والركن المعنوي وركن الضرر ، السعيد ، شرح قانون العقوبات الأردني ، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة ، مرجع سابق ، ص 17 ؛ بينما يعتبر الدكتور محمد صبحي نجم بأن لجريمة التزوير ركنا رابعا هو ركن موضوع الجريمة أو جسمها ، نجم ، قانون العقوبات ، القسم الخاص ، الجرائم المخلة بالمصلحة العامة والثقة العامة والجرائم الواقعة على الأموال وملحقاتها مرجع سابق ، ص 55 .

[4] تمييز جزاء 1967/6 ؛ تمييز جزاء 1977/246 ؛ تمييز جزاء 1982/129 ؛ تمييز جزاء 2004/1031 ؛ تمييز جزاء 2005/1548 ؛ تمييز جزاء 2006/332 ، منشورات مركز عدالة .

[5] تمييز جزاء 1967/15 ؛ تمييز جزاء 1999/273 ؛ تمييز جزاء 2003/29 ؛ تمييز جزاء 2004/129 ؛ تمييز جزاء 2004/241 ؛ تمييز جزاء 2006/376 ، منشورات مركز عدالة .

وبالتالي ، متى انطبق الـوصف على الجـريمة بأنها جـريمة اقتصادية ، أصبحت جـــريمة فساد ، وسنتناول جـــرائم الفساد بتبعـــيتها عن طــريق تقسيمها إلى جنح وجنايات وعلى النحــو التالي :

أولا

جنح الفساد بتبعيتها

(أ) جريمة النيل من مكانة الدولة المالية :

نصت على هذه الجريمة المادتين (152 ، 153) من قانون العقوبات ، وتعتبر هذه الجريمة جريمة اقتصادية متى تعلقت بالأموال العامة .

(ب) جريمة تخريب إنشاءات المياه العمومية :

نصت على هذه الجريمة المادة (456) من قانون العقوبات ، وتعتبر هذه الجريمة من الجرائم الاقتصادية إذا تعلقت بالأموال العامة .

(جـ) جريمة الاعتداء على طرق النقل والمواصلات :

نصت المواد (376 – 382) من قانون العقوبات على هذه الجريمة ، وقد وردت في الفصل الثاني من الباب التاسع في الجرائم التي تشكل خطرا شاملا .

ويشترط لاعتبار هذه الجريمة اقتصادية ، أن يتوفر أحد أمرين : الأول : أن يكون محلها الأموال العامة ، والثاني : أن تلحق الضرر بالمركز الاقتصادي للمملكة ، أو بالثقة العامة بالاقتصاد الوطني أو العملة الوطنية أو الأسهم أو السندات أو الأوراق المالية المتداولة .

(د) جريمة الغش :

نصت عليها المواد (386 – 388) من قانون العقوبات ، وذلك في الفصل الثالث من الباب التاسع ، في الجرائم التي تشكل خطرا شاملا .

وتعتبر جريمة الغش جريمة اقتصادية متى كان محلها الأموال العامة ، أو متى ألحقت الضرر بالمركز الاقتصادي للمملكة أو بالثقة العامة بالاقتصاد الوطني أو العملة الوطنية أو الأسهم أو السندات أو الأوراق المالية المتداولة .

(هـ) جريمة السرقة :

عرف المشرع الأردني السرقة في المادة (399 / 1) قانون العقوبات ، والتي جاء فيها أن : (السرقة هي أخذ مال الغير المنقول دون رضاه) .

ويتشابه هذا التعريف مع ما أوردته التشريعات العربية ، وبالأخص كل من قانون العقوبات السوري وقانون العقوبات اللبناني وقانون العقوبات المصري ، ولكنه يختلف عن التعريف الذي جاء في قانون العقوبات الفرنسي ، والذي نص على أنه : (يرتكب السرقة كل من أخذ بالغش شيئا لا يملكه) . [1]

ومن خلال التعريف الوارد في قانون العقوبات ، فإن أركان هذه الجريمة واضحة ، فهي الركن المادي والركن المعنوي ومحل الجريمة .

أما العقاب المفروض على مرتكب السرقة ، فإنه يتفاوت شدة وتخفيفا حسب الظروف التي ارتكبت فيها الجريمة وحسب طريقة ارتكابها [2] ، وهو ما دعانا إلى اعتبار جريمة السرقة جنحة ابتداء ، إنما صيرورتها جناية يكون بسبب الظروف أو الأسباب التي تقترن بها ، أو لصفة في الفاعل تجعل من العقوبة أشد .

وقد عبر المشرع الأردني عن جرائم السرقة – مصنفا إياها كإحدى الجرائم الواقعة على الأموال – في الفصل الأول من الباب الحادي عشر من قانون العقوبات الأردني ، مستخدما عبارة (في أخذ مال الغير) للتعبير عنها .

وتندرج جـريمة السـرقة كإحدى جرائم الفصل سالف الذكر إلى جانب جريمتي الاغتصاب والتهويل واستعمال أشياء الغير بدون حق ، وتقع النصوص المنظمة لهذه الجريمة في المواد (399 – 413) من قانون العقوبات .

والسؤال المطروح أمام صور جريمة السرقة العديدة – والتي ترتفع إلى جناية وتهبط إلى جنحة – متى تعد جريمة السرقة فسادا ؟ ومتى يعد ارتكاب السرقة جريمة فساد ؟

إن الإجابة على هذا التساؤل تعيدنا إلى قانون الجرائم الاقتصادية ، والذي اعتبر جريمة السرقة إحدى الجرائم الاقتصادية في المادة (3 / جـ / 5) منه ، ونقف هنا عند حكمين :

١. أن جريمة السرقة التي تعد جريمة اقتصادية قد ورد النص عليها حصرا في المواد (399 – 407) ، وبالتالي فإن السرقة الواردة في غير تلك المواد لا تعد جريمة اقتصادية ولو توفرت فيها شروط اعتبارها كذلك .

٢. أنه يتوقف على اعتبار جريمة السرقة جريمة اقتصادية توفر أحد شرطين : الأول : أن يكون محل الجريمة الأموال العامة ، والثاني : أن تلحق الضرر بالمركز الاقتصادي للمملكة أو بالثقة العامة بالاقتصاد الوطني أو العملة الوطنية أو الأسهم أو السندات أو الأوراق المالية المتداولة .

أما النتيجة المترتبة على اعتبار جريمة السرقة جريمة اقتصادية ، فإنها تكمن باعتبار تلك الجريمة جريمة فساد ، وذلك متى انطبقت عليها الأحكام الخاصة بذلك .

---

[1] نجم ، قانون العقوبات ، القسم الخاص ، الجرائم المخلة بالمصلحة العامة والثقة العامة والجرائم الواقعة على الأموال وملحقاتها مرجع سابق ، ص 123 .

[2] محمد سعيد نمور ، **شرح قانون العقوبات ، القسم الخاص** ، الجزء الثاني ، الجرائم الواقعة على الأموال ، الطبعة الأولى / الإصدار الأول 2002 ، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ص 20 .

إن الهدف من اعتبار جريمة السرقة فسادا متى كان محلها مالا عاما ، أو متى أضرت باقتصاد الدولة ، يكمن في إعطاء المال العام مزيدا من الصون والحماية والسمو ، حيث يعود ذلك إلى اعتبارات نفسية تتولد لدى الإنسان متى تعامل بالمال العام ، ولكن يأتي المشرع الجزائي ليسبغ الحماية اللازمة للمال العام ، فيجعل الاعتداء عليه – ولو بالسرقة البسيطة – فسادا تعاقب عليه التشريعات .

(و) جريمة الاحتيال :

يعـرف الاحتيال بأنه الاستيلاء على مال مملوك للغيـر بخـداعه وحمله على تسليم ذلك المال .[1]

وقد جرم المشرع الأردني في المادة (417) من قانون العقوبات أفعال الاحتيال [2] ، كما أشار في متنها إلى الظروف المشددة التي من شأنها إحكام قبضة العقاب على مرتكب الجريمة إذا ما توافرت تلك الظروف .

وإذا أمعنا النظر في المادة سالفة الذكر ، نجد أن قانون العقوبات قد شدد العقاب المفروض على الجاني في جريمة الاحتيال ، فيحكم بمثلي العقوبة إذا أرتكب الفعل بحجة تأمين وظيفة أو عمل في إدارة عامة ، حيث اعتبر المشرع ارتكاب جريمة الاحتيال بحجة تأمين وظيفة أو عمل في إدارة عامة ظرفا مشددا ، وهذا إن دل على شيء فإنه يلفت انتباهنا إلى أن قانون العقوبات قد أصّل ابتداء كل ما يمس الإدارة العامة ، والتي هي الهدف الأسمى في الحماية ، والتي جاء قانون هيئة مكافحة الفساد ليكفل لها الحماية ، ومن قبله قانون الجرائم الاقتصادية .

وتعد جريمة الاحتيال فسادا متى كانت جريمة اقتصادية ، الأمر الذي يدعونا إلى بيان متى تعد جريمة الاحتيال جريمة اقتصادية .

وبالرجوع إلى نص المادة (3 / جـ / 6) من قانون الجرائم الاقتصادية نجد أنه يقتصر وصف الجريمة الاقتصادية على المادة (417) من قانون العقوبات ، وذلك بالنص حصرا على هذه الجريمة ، وبالتالي تستبعد المواد المتعلقة بالجرائم الملحقة بالاحتيال .

كما أنه يشترط لاعتبار جريمة الاحتيال جريمة اقتصادية أن يكون محلها المال العام أو أن تلحق الضرر بالمركز الاقتصادي للمملكة أو بالثقة العامة بالاقتصاد الوطني أو العملة الوطنية أو الأسهم أو السندات أو الأوراق المالية المتداولة .

---

[1] نمور ، شرح قانون العقوبات ، القسم الخاص ، الجزء الثاني ، الجرائم الواقعة على الأموال ، مرجع سابق ، ص 230 .

[2] تنص المادة 417 من قانون العقوبات على أن : (1. كل من حمل الغير على تسليمه مالا منقولا أو غير منقول أو اسنادا تتضمن تعهدا أو إبراء فاستولى عليها احتيالا . أ. باستعمال طرق احتيالية من شأنها إيهام المجني عليه بوجود مشروع كاذب أو حادث أو أمر لا حقيقة له أو إحداث الأمل عند المجني عليه بحصول ربح وهمي أو بتسديد المبلغ الذي أخذ بطريق الاحتيال أو الإيهام بوجود سند دين غير صحيح أو سند مخالصة مزور . ب. بالتصرف في مال منقول أو غير منقول وهو يعلم أنه ليس له صفة للتصرف به . جـ. باتخاذ اسم كاذب أو صفة غير صحيحة . عوقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى ثلاث سنوات وبالغرامة من مائة دينار إلى مائتي دينار . 2. يحكم بمثلي العقوبة المقضي بها إذا ارتكب الجريمة في إحدى الحالتين التاليتين : أ. إذا كان مرتكب الجريمة ممن يتولون إصدار الأسهم أو السندات أو أية أوراق مالية أخرى متعلقة بشركة أو بمشروع أو بمؤسسة تجارية أو صناعية . ب. إذا أرتكب الفعل بحجة تأمين وظيفة أو عمل في إدارة عامة . 3. يطبق العقاب نفسه على الشروع في ارتكاب أي من الجنح المنصوص عليها في هذه المادة .) .

(ز) جريمة إساءة الائتمان :

نصت على جريمة إساءة الائتمان المادة (422) من قانون العقوبات [1] ، وتعرف هذه الجريمة بأنها استيلاء المشتكى عليه على المال أو الشيء أو السند الذي حازه بموجب عقد من عقود الائتمان الوارد ذكرها في المادة (422) عن طريق خيانة الثقة التي أودعت فيها وذلك بظهوره على المال أو الشيء أو السند بمظهر المالك بدلا من مجرد الحائز له [2] .

وقد يكون المركز الائتماني الذي يؤدي إلى قيام جريمة إساءة الائتمان ناشئا عن عقد أو اتفاق أو نص قانون ، وتبرز هنا الجريمة عندما يتسلم الموظف العام مالا عاما للدولة لحفظه بحكم وظيفته ، حيث يكون ذلك امتثالا للأوامر الإدارية دون وجود عقد من عقود الأمانة .

وتبرز هنا إشكالية مفادها أن جريمة إساءة الائتمان يتوقف تحريكها على شكوى المتضرر ، وذلك وفقا لنص المادة (426) من قانون العقوبات [3] ، فهل هذا يشكل تجزيئا لقانون العقوبات ؟ وهل المادة (422) فقط تدخل بوصف الجرائم الاقتصادية وبالتالي خروجها عن القواعد العامة التي رسمت لها بالقانون ؟

باعتقادي أن قانون الجرائم الاقتصادية عندما نص حصرا على اعتبار جريمة إساءة الائتمان الواردة فقط في المادة (422) من قانون العقوبات جريمة اقتصادية لم يجزئ النص أو يجزئ القانون ، إنما قصد شمول المادة (422) جميع الأحكام الواردة عليها في القانون ، ومنها توقف تحريك الدعوى على شكوى المتضرر .

وبتطبيق أحكام كل من قانون الجرائم الاقتصادية وقانون هيئة مكافحة الفساد على جريمة إساءة الائتمان فإن المتضرر من هذه الجريمة هو المجتمع والدولة ، وذلك متى كان محلها المال العام ، ويعد ذلك كافيا لأن تحرك دعوى الحق العام مباشرة ، ذلك أن جريمة إساءة الائتمان تعد جريمة اقتصادية متى كان محلها المال العام أو متى ألحقت الضرر بالمركز الاقتصادي للمملكة أو بالثقة العامة بالاقتصاد الوطني أو العملة الوطنية أو الأسهم أو السندات أو الأوراق المالية المتداولة .

وقد يرد التساؤل التالي : ماذا لو كان المعهود إليه بأموال الدولة موظفا ، فهل تقوم الجريمة وتحرك الدعوى دون شكوى المتضرر ؟ أم يحتاج ذلك لشكوى المتضرر ؟

بالرجوع إلى المادة (426) من قانون العقوبات نجد أنها تنص على عدد من الحالات التي تلاحق بموجبها جريمة إساءة الائتمان دون شكوى المتضرر ، وهي الحالات المشددة التي

---

[1] نصت المادة 422 من قانون العقوبات على أن : (كل من سلم إليه على سبيل الأمانة أو الوكالة ولأجل الإبراز والإعادة أو لأجل الاستعمال على صورة معينة أو لأجل الحفظ أو لإجراء عمل – بأجر أو بدون أجر – ما كان لغيره من أموال ونقود وأشياء وأي سند يتضمن تعهدا أو إبراء وبالجملة كل من وجد في يده شيء من هذا القبيل فكتمه أو بدله أو تصرف به تصرف المالك أو استهلكه أو أقدم على أي فعل يعد تعديا أو امتنع عن تسليمه لمن يلزم تسليمه إليه ، يعاقب بالحبس من شهرين إلى سنتين وبالغرامة من عشرة دنانير إلى مائة دينار .) .

[2] عبد الرحمن توفيق احمد ، **الجرائم التي تقع على الأموال في قانون العقوبات الأردني** ، الطبعة الأولى ، دار وائل للنشر والتوزيع ، عمان ، 2005 ، ص ص 304 – 305 .

[3] تنص المادة 426 من قانون العقوبات على أنه : (1- الجنح المنصوص عليها في المواد 415 و 416 و 422 و 424 و 425 لا تلاحق إلا بناء على شكوى المتضرر ، ما لم يكن المتضرر مجهولا . 2- إن إساءة الائتمان المعاقب عليها بموجب المادة 422 تلاحق عفوا إذا رافقتها إحدى الحالات المشددة المنصوص عليها في المادة 423) .

نصت عليها المادة (423) من قانون العقوبات [1] ، ومن بين هذه الحالات ما إذا كان مرتكب الجريمة شخصا مستنابا عن السلطة لإدارة أموال تخص الدولة أو الأفراد أو لحراستها ، ولكن بالنظر في المادة (3 / جـ / 5) من قانون الجرائم الاقتصادية فإننا نجد المشرع قد حصر جريمة إساءة الائتمان بالمادة (422) لكي ينطبق عليها وصف الجريمة الاقتصادية ، وبالتالي لا يشمل ذلك كافة أحكام هذه الجريمة الواردة في نصوص قانون العقوبات .

(ح) جريمة الغش في نوع البضاعة :

نص قانون العقـــوبات على هذه الجـــريمة في الفصل الـــرابع من الباب الحادي عشر (الجرائم التي تقع على الأموال) منه ، إلى جانب الجريمة التالية ، وقد وردت هذه الجريمة في المادة (433) ، وتعتبر هذه الجريمة اقتصادية – وبالتالي جريمة فساد – متى توافر فيها أحد أمرين : أن يكون محلها المال العام ، أو أن تلحق الضرر بالمركز الاقتصادي للمملكة أو بالثقة العامة بالاقتصاد الوطني أو العملة الوطنية أو الأسهم أو السندات أو الأوراق المالية المتداولة .

(ط) جريمة المضاربات غير المشروعة :

نصت المواد (435 – 436) من قانون العقوبات على هذه الجريمة ، ويشترط لاعتبارها جريمة اقتصادية أن محلها المال العام ، أو أن تلحق الضرر بالمركز الاقتصادي للمملكة أو بالثقة العامة بالاقتصاد الوطني أو العملة الوطنية أو الأسهم أو السندات أو الأوراق المالية المتداولة .

(ي) جريمة الإفلاس :

جاء النص على جرائم الإفلاس في الفصل الخامس من الباب الحادي عشر من قانون العقوبات ، وذلك في المواد (438 – 440) ، ومتى كان محل هذه الجريمة المال العام ، أو ألحقت الضرر بالمركز الاقتصادي للمملكة أو بالثقة العامة بالاقتصاد الوطني أو العملة الوطنية أو الأسهم أو السندات أو الأوراق المالية المتداولة ، فإنها تعتبر جريمة اقتصادية .

ثانيا
جنايات الفساد بتبعيتها

وقد نصت المادة الثالثة من قانون الجرائم الاقتصادية على هذا النوع من الجرائم ، والتي تعتبر فسادا إذا ما عدت جرائم اقتصادية ، وذلك بتوافر الشروط المنصوص عليها .

(أ) جرائم المتعهدين :

نصت على هذه الجرائم المادتان (133) و (134) من قانون العقوبات ، وتعد هذه الجرائم إحدى الجرائم التي تقع على أمن الدولة الخارجي ، وتعد أخطر تلك الجرائم .

---

[1] نصت المادة 423 من قانون العقوبات على أنه : (1- إذا كان مرتكب الأفعال المبينة في المادة السابقة خادما بأجرة أو تلميذا في صناعة أو كاتبا مستخدما ، وكان الضرر الناشئ عنها موجها إلى مخدومه فلا تكون مدة الحبس أقل من سنة واحدة . 2- ولا تكون العقوبة أقل من ثلاثة أشهر إذا كان مرتكب الأفعال المذكورة أحد الأشخاص المذكورين أدناه : أ- مدير مؤسسة خيرية وكل شخص مسؤول عن أعمالها . ب- وصي القاصر وفاقد الأهلية . جـ- منفذ الوصية أو عقد الزواج . د- كل محام أو كاتب عدل . هـ- كل شخص مستناب عن السلطة لإدارة أموال تخص الدولة أو الأفراد أو لحراستها .) .

وتقابل هذه المواد المادة (81) من قانون العقوبات المصري [1] ، والذي نص على هذه الجريمة الخطيرة ، مثلما فعل نظيره الأردني .

وتعد جريمة المتعهدين من الجرائم الشكلية التي لا يلزم لقيامها أن يتحقق ضرر بالفعل ولا أن يتشكل خطرا منذر بالضرر . [2]

وتعتبر جـريمة المتعهدين جـريمة فساد متى كانت جريمة اقتصادية ، واشتـرطت المادة (3 / ب / 1) من قانون الجرائم الاقتصادية أن تتعلق هذه الجريمة بالأموال العامة ، ومتى تعلقت هذه الجريمة بالأموال العامة ، فإنها تشكل خطرا كبيرا ، ذلك أنها تمس كيان الدولة وتكبدها الخسائر المالية التي تثقل كاهلها ، حيث أن المتعهدين يبيحون لأنفسهم ما كانوا قد تعاقدوا عليه وتعهدوا به ، وهو فساد جسيم بشتى صوره .

(ب) جرائم الحريق :

إن الأهمية التي أولاها المشـــرع لهذا النوع من الجـــرائم تبــرز في أن قانـــون العقوبات الأردني قد أفرد لجرائم الحريق فصلا كاملا ، حيث جعل الفصل الأول من الباب التاسع المعنون بالجنايات التي تشكل خطرا شاملا ، حيث نصت المواد (368 – 375) على هذه الجرائم .

وتعد جـرائم الحـريق جرائم اقتصادية متى توافر فيها أحد شرطين ، فإما أن تلحق الضرر بالمركز الاقتصادي للمملكة أو بالثقة العامة بالاقتصاد الوطني أو العملة الوطنية أو الأسهم أو السندات أو الأوراق المالية المتداولة ، أو أن يكون محلها المال العام ، وذلك وفقا للمادة (3 / جـ / 1) من قانون الجرائم الاقتصادية ، وإذا ما انطبق عليها هذا الوصف عدت جريمة فساد .

---

[1] بهنام ، شرح الجرائم المضرة بالمصلحة العمومية ، مرجع سابق ، ص 95 – ص 97 .
[2] بهنام ، المرجع ذاته ، ص 96 .

المطلب الثاني
أركان جريمة الفساد

تتميز جريمة الفساد عن غيرها من الجرائم بالعديد من الخصائص والمميزات ، والتي تجعل لهذه الجريمة شكلا خاصا ونمطا معينا ، ولعل من أبرز هذه الأشكال الخصوصية التي تتعلق بها أركان جريمة الفساد [1] ، فالبناء القانوني لجريمة الفساد يتطلب أركانا خاصة في كل فعل ينطبق عليه وصف جريمة الفساد ، إلى جانب الأركان العامة التي تتطلبها الجريمة بشكل عام .

وإذا ما التفتنا إلى البناء القانوني لجريمة الفساد ، فإنه يقصد به ما يستلزمه نص التجريم لقيام جريمة الفساد قانونا من أركان عامة وأركان خاصة ، حيث أن البناء القانوني للجريمة لا يشمل فقط أركان الجريمة الأساسية أو الأركان العامة لها ، بل كل ما يتضمنه النص من شروط أولية أو عناصر مفترضة أو خاصة أو وسائل تنفيذ معينة يؤثر توافرها أو تخلفها على الجريمة وجودا أو عدما ، وهذه العناصر والوسائل والشروط تستمد من نص التجريم والذي يضفي على الجريمة طبيعة قانونية خاصة . [2]

وإذا كان النموذج القانوني للجريمة يعني أن يحدد المشرع لكل جريمة من الجرائم الأركان التي تقوم عليها وعناصر كل من هذه الأركان والشروط التي يتطلبها في بعض تلك الجرائم [3] ، فإننا نعتقد أن تعبير البناء القانوني للجريمة هو ذاته النموذج القانوني لها ، فالتعبيران مترادفان ويعد المقصود بكل منهما ما رسمه المشرع من فعل وجزاء .

ويتطلب البحث في النمـوذج القانوني لجـريمة الفساد أو بنائها القانوني دراسة كل من الأركان العامة والأركان الخاصـة لهذه الجـريمة ، بغض النظر عن الخلاف الفقهي الذي يـدور حول تقسيم أركان الجـريمة والشـروط والظـروف الخاصة بها [4] ، وبالتالي سوف نقسم هذا المطلب إلى فـرعين : نتناول في الفرع الأول الأركان العامة لجريمة الفساد ، وفي الفـرع الثاني الأركان الخاصـة لجـريمة الفساد ، وذلك على نحو ما هو آت .

الفرع الأول
الأركان العامة لجريمة الفساد

لا يتصور قيام الجريمة الجزائية دون قيام الأركان التي تتكون منها ، فانتفاء أي ركن من أركان الجريمة يؤدي إلى عدم قيامها ، وبالتالي لا يسبغ عليها الوصف الجرمي .

---

(1) استخدم المشرع الأردني كلمة " عنصر " للدلالة على ركن الجريمة ، وذلك في الفصول الثلاثة من الباب الثالث من الكتاب الأول تحت عنوان " في الجرائم " ، ويرى الدكتـور محمود نجيب حسني أن السبب في أخذ بعض التشـريعات بعبارة " عنصـر " بدلا من " ركن " يعود للترجمة الحرفية المأخوذة عن الكلمة الفرنسية " élément " ، محمود نجيب حسني ، **شرح قانون العقوبات اللبناني** ، القسم العام ، ب ن ، بيروت ، 1968 ، ص 54 .

(2) سليمان عبد المنعم ، **النظرية العامة لقانون العقوبات** ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، 2000 ، ص ص 317 – 318 .

(3) فوزية عبد الستار ، **شرح قانون العقوبات** ، القسم العام ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1992 ، ص 26 .

(4) المرجع ذاته ، ص ص 24 – 25 ؛ حسني ، شرح قانون العقوبات اللبناني ، القسم العام ، مرجع سابق ، ص 54 وما بعدها .

وبعيدا عن الخلاف الفقهي الواسع في تحديد الأركان العامة للجريمة [1] ، فإن الجريمة تقوم إذا ما توافرت أركانها العامة ، وهي : الركن المادي ، والركن المعنوي أو ما يطلق عليه بالركن النفسي ، إضافة إلى الركن القانوني أو الشرعي وهو محل خلاف الفقه .

وإذا كان يتطلب لقيام جريمة الفساد توافر الأركان العامة للجريمة ، فان هذه الأركان تختلف نظرا لاختلاف طبيعة جريمة الفساد عن الجرائم التقليدية .

إن الحديث عن الأركان العامة لجريمة الفساد سوف يقتصر حول ما يميز أركان هذه الجريمة عن غيرها من الجرائم ، ونجد أنه من اللازم الحديث عما تحتاجه هذه الجريمة من أركان تقف مع الأركان العامة للجريمة لتشكل مضمونا واضحا لجريمة الفساد ، حيث التوسع في بحث الأركان العامة للجريمة لا مجال له في هذا المقام .

هذه الخصوصية تمنح جريمة الفساد تميزا عن غيرها من الجرائم ، فهي جريمة على نحو هام من الخطورة والتي دعت إلى تجريم صور جديدة اعتبرت جرائم جزائية نص المشرع على تجريمها ووضع الجزاء الجنائي المستحق على مرتكبها .

لذا سوف نبحث في أركان جريمة الفساد العامة عبر تقسيمها إلى ثلاث فقرات ، نتناول في الأولى الركن القانوني لجريمة الفساد ، وفي الفقرة الثانية الركن المادي لجريمة الفساد ، وفي الثالثة منها الركن المعنوي لهذه الجريمة .

الفقرة الأولى
الركن القانوني لجريمة الفساد

الركن القانوني للجريمة هو إجمالا الصفة غير المشروعة للفعل ، وقوام هذه الصفة تعارض بين الفعل وقواعد القانون ، ويفترض الركن القانوني خضوع الفعل لنص تجريم ، أي استيفاءه جميع الشروط التي تجعل نص التجريم واجب التطبيق عليه ، ومن هذا النص يكتسب هذا الفعل صفة غير مشروعة ولكنها صفة غير مستقرة ، إذ هي قابلة للزوال إن خضع الفعل لسبب تبرير ، ويفترض الركن القانوني انتفاء أسباب التبرير ، إذ أن توافر أحدها يعني ارتداد الفعل إلى أصله ، أي صيرورته فعلا مشروعا ، وبذلك تمثل أسباب التبرير قيودا على نص التجريم ، فتخرج من نطاقه أفعالا كانت خاضعة له ، ويعني ذلك أن للركن القانوني عنصرين هما : الخضوع لنص تجريم وعدم الخضوع لنص تبرير . [2]

---

[1] انقسم الفقه بين مؤيد لاعتبار الركن القانوني أحد أركان الجريمة العامة ، ومنهم الدكتور السعيد مصطفى السعيد والدكتور محمود نجيب حسني وآخرون ، وبين معارض لاعتباره ركنا من الأركان العامة للجريمة ، كالدكتور علي راشد والدكتور محمود محمود مصطفى والدكتور رؤوف عبيد ، حسني ، شرح قانون العقوبات اللبناني ، القسم العام ، مرجع سابق ، ص 71 ؛ السعيد ، شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات ، مرجع سابق ، ص 37 ؛ عبد المنعم ، النظرية العامة لقانون العقوبات ، مرجع سابق ، ص 321 وما بعدها . وترى الدكتورة فوزية عبد الستار أن الركن الثالث للجريمة هو ركن عدم المشروعية وليس الركن الشرعي ، لأن ما تتحقق به الجريمة بالإضافة إلى الركنين المادي والمعنوي هو عدم المشروعية وليس الشرعية ، عبد الستار ، شرح قانون العقوبات ، القسم العام ، مرجع سابق ، هامش رقم (2) ، ص ص 52 – 53 ؛ وانظر فوزية عبد الستار ، " عدم المشروعية في القانون الجنائي " ، مجلة القانون والاقتصاد ، 1972 ، ص 456 .

[2] حسني ، شرح قانون العقوبات اللبناني ، القسم العام ، مرجع سابق ، ص 74 .

ويقصد بخضوع الفعل لنص تجريم هو أن يكــون هناك نص قانوني يجرم الفعل ويقرر له عقوبة ، وأن يكـــــون هذا النص ساريا على الفعل في الزمان والمكان وساريا على م ـــــرتكب الفعل .[1]

وإذا ما أمعنا النظـر في عناصـر الركن القانونـي لجـريمة الفساد ، فإن هـذه العناصر تجد أهميتها في النص على هذه الجريمة ، حيث لا مجال لذكر أسباب التبرير وسريان النص من حيث الزمان والمكان ، إنما جل الأهمية تكمن في مبدأ الشرعية الذي يستند عليه قيام جريمة الفساد .

ويعني مبدأ الشرعية أن المشرع هو الذي يحدد الأفعال المعدة جرائم ويبين مضمونها من أركان وعناصر بدقة ووضوح لا يكتنفها اللبس والغمـــوض ، ويحدد العقـــوبات المقررة لها نوعا ومقدارا ، وبالتالي فإن هذا المبدأ يضع ح ـــــدا فاصلا بين ما للشارع وما للقاضي من اختصاص .[2]

وتستند جريمة الفساد في تجريمها بشكل مباشر على قانون هيئة مكافحة الفساد والذي يضفي صفة جريمة الفساد على عدد من الجرائم الموجودة أصلا في قانون العقوبات ، وذلك مع الأخذ بعين الاعتبار قانون الجرائم الاقتصادية الذي يضفي كذلك الصفة الاقتصادية على كل جريمة يعتبر ارتكابها فسادا .

إن لفظ الفساد كمصدر قانوني يجد أساسه في قانون هيئة مكافحة الفساد والذي عدد جرائم منصوص عليها في قوانين أخرى ، مثل قانون العقوبات وقانون الجرائم الاقتصادية ، فقانون مكافحة الفساد لم يخلق جرائم جديدة في مجمل نصوصه ولكنه أوجد تسمية جديدة لجرائم موجودة في القوانين الأخرى ، إضافة إلى تجريمه لأفعال جديدة لم تكن مجرّمة من قبل .

ويجـد الركن القانونـي لجـريمة الفساد مكانه في الجرائم التي يعد ارتكابها فسادا ، والتي تم تناولها في المطلب الأول من هذا المبحث تحت عنوان الواقع التشريعي لجريمة الفساد [3] ، وبالتحديد تم التطرق لصور جريمة الفساد والتي تشكل النصوص القانونية التي شملت جرائم الفساد .

وإذا كانت جريمة الفساد إحدى الجرائم التي لا تضبط بسهولة ، بسبب عدم قدرة القوانين على السيطرة عليها ، مما يسهل خروج هذه الجريمة عن طائلة القانون [4] ، فإن قانون هيئة مكافحة الفساد استطاع أن يضبط هذه الجريمة ويحدد الركن القانوني لها .

الفقرة الثانية
الركن المادي لجريمة الفساد

يعد الركن المادي أهم أركان الجـريمة ، فهو جسمها الملموس ، وبدونه لا تكون الجريمة ،

---

[1] عبد الستار ، شرح قانون العقوبات ، القسم العام ، مرجع سابق ، ص 53 .
[2] حسني ، شرح قانون العقوبات اللبناني ، القسم العام ، مرجع سابق ، ص ص 79 – 80 ؛ السعيد ، شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات ، مرجع سابق ، ص ص 53 – 54 .
[3] ص 17 وما بعدها من هذه الرسالة .
[4] عبد الهادي عباس ، **الفساد هذا الداء الوبيل** ، مجلة النهج ، ع 42 ، س 12 ، 1996 ، ص 62 .

وهو المظهر الخارجي الذي يعبر عنه الفاعل ويخرجه إلى الواقع .

ويتكون ركن الجريمة المادي من ثلاثة عناصر هي : السلوك والنتيجة وعلاقة السببية ، حيث إذا ما توافرت عناصر هذا الركن مجتمعة تحقق الركن وقامت الجريمة ، وذلك مع عدم إغفال أركان الجريمة الأخرى .

ويعد عنصر الفعل أهم عناصر الركن المادي ، حيث يشكل القاعدة الصلبة التي يرتكز عليها هذا الركن ، ومنه تنطلق الجريمة إلى الظهور نحو الواقع ، ولا يعد مجرد العزم على ارتكاب الجريمة أو الأعمال التحضيرية جريمة ، إلا إذا انطوى ذلك على جريمة بحد ذاته ، حيث لا يتشكل الركن المادي إلا بتنفيذ كامل الفعل الذي وضعه المشرع نموذجا قانونيا للجريمة .

هذه النتيجة التي توصلنا إليها ، أرست دعائمها المادة (68) من قانون العقوبات ، والتي نصت على أن : (الشروع هو البدء في تنفيذ فعل من الأفعال الظاهرة المؤدية إلى ارتكاب جناية أو جنحة ، فإذا لم يتمكن الفاعل من إتمام الأفعال اللازمة لحصول تلك الجناية أو الجنحة لحيلولة أسباب لا دخل لإرادته فيها عوقب على الوجه الآتي . . .) ، كما نصت المادة (69) من ذات القانون على أنه : (لا يعتبر شروعا في جريمة مجرد العزم على ارتكابها ولا الأعمال التحضيرية وكل من شرع في فعل ورجع باختياره عن أفعال الجرم الإجرائية لا يعاقب إلا على الفعل أو الأفعال التي اقترفها إذا كانت تشكل في حد ذاتها جريمة) .

وإذا ما نظرنا إلى تقسيم الجرائم في نطاق الركن المادي من حيث الحق المعتدى عليه ، نجد أن جريمة الفساد تعد إحدى الجرائم المضرة بالمصلحة العامة ، وهذا لا يعني أن جريمة الفساد وهي تضر بالمصلحة العامة للمجتمع لا تلحق أيضا الأذى بالأفراد أو بعضهم بطريق مباشر أو بطريق غير مباشر .

ويختلف الركن المادي لجريمة الفساد عن الركن المادي للجرائم التقليدية الأخرى ، فهو في جريمة الفساد يتكون وفقا لنوع النشاط الجرمي ، فقد تكون جريمة الفساد اختلاسا أو واسطة ومحسوبية أو تزويرا أو استثمارا للوظيفة العامة أو أي نشاط إجرامي آخر يعد ارتكابه فسادا .

ويعد الركن المادي ركنا غنيا من حيث أحكامه ودراسته ، فيرى جانب من الفقه أن هذا الركن يشتمل على عناصره المشار إليها ، وكذلك تقسيم الجرائم من حيث ركنها المادي ، واجتماع الجرائم المادي ، والشروع في الجريمة [1] ، ويضيف الجانب الآخر من الفقه المساهمة الجنائية إلى جانب المواضيع السابقة في دراسة هذا الركن [2] ، حيث يرى الجانب الأخير من الفقه أن محل دراسة المساهمة الجنائية أو الاشتراك الجرمي يكمن في ركن الجريمة المادي .

وإذا ما نظرنا إلى تلك الجوانب في جريمة الفساد ، فإننا سوف نقوم بدراسة أهم عناصر الركن المادي الخاص بجريمة الفساد ، مع إبراز الخصائص التي تتعلق بتلك الجريمة ويجري دراستها في هذا الركن .

---

[1] حسني ، شرح قانون العقوبات اللبناني ، القسم العام ، مرجع سابق ، ص 259 .
[2] عبد الستار ، شرح قانون العقوبات ، القسم العام ، مرجع سابق ، ص 242 .

أولا : السلوك الإجرامي في جريمة الفساد :

القاعدة المجمع عليها أن لا جريمة بدون سلوك مادي ، فإن لم يقم الفاعل بسلوك يتمثل في صورة عمل خارجي لا يتدخل المشرع بالعقاب ، وينبني على هذا أن القانون لا يعاقب على مجرد النية الآثمة مهما دلت على خطورة صاحبها طالما أنها بقيت غائرة في أعماق الذهن ، وقد يكون السلوك إيجابيا فيسمى بالفعل الإيجابي ، وقد يكون سلبيا فيسمى بالامتناع أو الترك أو السلوك السلبي .[1]

ويعد السلوك في جريمة الفساد أحد العناصر المؤلفة لركنها المادي ، حيث يظهر هذا السلوك بصورة القيام بفعل إيجابي أو ترك فعل سلبي يشكل القيام به أو الامتناع عنه جريمة تعد فسادا .

وللسلوك في الركن المادي لجريمة الفساد خصوصية تميزه عن غيره من الجرائم كونه لا يتحدد بصورة واحدة ، فقد يكون قولا أو اتخاذا لقرار إداري كما في جريمة الواسطة أو المحسوبية ، وقد يكون فعلا ايجابيا أو سلبيا كما في جرائم الرشوة والاختلاس والتزوير وغيرها من الجرائم ، كما قد يكون إساءة لاستعمال حق مقرر قانونا كما في جريمة إساءة استعمال السلطة .

وإذا ما انضمّ السلوك إلى عنصـري النتيجـة وعلاقة السببية ، فإنه يتشكل الـركن المادي لجـريمة الفساد ، فالسلوك هـو المكـون المادي لهذا الركن الهام من أركان الجريمة العامة .

ثانيا : النتيجة الجرمية في جريمة الفساد :

للنتيجة الجـرمية بشكل عام مـدلولان : مـدلول مادي باعتبارها مجـرد ظاهـرة مادية ، وهو التغيـر الذي يحـدث في العالم الخارجي كأثـر للسلوك الجـرمي ، ومدلول قانـوني يتمثل في العـدوان الذي ينال مصلحة أو حقا قـدّر المشـرع جدارته بالحماية الجزائية .[2]

وبالنظـر إلى جـريمة الفساد فإن الحـق الذي يحميه القانـون جـراء تجـريمه للفساد هـو حـق المجتمع ، أما المصلحة فهي مصلحة الـدولة والمال العام والحفاظ على هذا المال .

وتتم جريمة الفساد متى حصلت النتيجة المتوخاه من الفعل الذي يعد ارتكابه فسادا ، وذلك بتنفيذ العمل أو الامتناع عنه أو بالأخذ – كما في جريمة الرشوة – أو باتخاذ القرار أو بالقول – كما في جريمة الواسطة والمحسوبية – ، بل يرى البعض أنه يكفي لتحقق النتيجة وقيام الجريمة

---

[1] السعيد ، شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات ، مرجع سابق ، ص 204 .

[2] حسني ، شرح قانون العقوبات اللبناني ، القسم العام ، مرجع سابق ، ص 270 ، نقلا عن عمر السعيد رمضان ، **فكرة النتيجة في قانون العقوبات** ، مجلة القانون والاقتصاد ، س 31 ، ص ص 104 – 107 .

التعهد أو الوعد بتنفيذ الفعل المتفق عليه [1] ، كما في معظم صور جريمة الفساد .

وإذا كانت الجرائم وفقا للمدلول المادي للنتيجة الجرمية تنقسم إلى جرائم مادية وهي الجرائم ذات النتيجة ، وجرائم شكلية وهي الجرائم غير ذات النتيجة [2] ، فإن جريمة الفساد وبأغلب نماذجها تعد جريمة مادية ، يتطلب لقيامها حصول النتيجة الجرمية المرسومة لها تشريعيا .

ثالثا : المساهمة الجنائية في جريمة الفساد :

تنطلق فكـــرة المساهمة الجنائية [3] من تعـــدد الجناة الذين يـرتكبون جريمة واحدة ، حيث أن المساهمة الجنائية تتكون من عنصـــرين لا بد من توافرهما لكي نتحدث عن هذه المساهمة ، وهما : تعدد الجناة ووحدة الجريمة .

وتقف المساهمة الجنائية في جـــريمة الفساد عنـــد نص المادة (4 / و) من قانون الجرائم الاقتصادية ، والتي نصت على أن : (يعاقب المحـــرض والمتـدخل بعقوبة الفاعل الأصلي) ، وبالتالي إذا أسبغ وصف الجـــريمة الاقتصادية على إحـــدى صور جـــريمة الفساد ، فإنه يجب عـــدم إغفال نص المادة سالفة الذكـــر ، وذلك بغض النظـــر فيما لو نص قانون العقوبات – وهو القاعدة الصلبة في التجريم – على عدم اعتبار عقوبة المساهم في الجريمة كعقوبة الفاعل .

ويشكّل النص سالف الذكـــر خـــروجا واضحا وصـــريحا على القواعـــد العامة في قانون العقوبات والتي تسلّم بقيام الاشتـــراك الجرمي وتنكـــر المساواة بين المشتركين ، فالمشـــرع الأردني – شأنه شأن التشـــريعات الجزائية الحديثة – ميز بين طائفتين من المساهمين في الجريمة ؛ طائفة تضم المساهمين الأصليين من فاعلين وشركاء ، وهم الذين يقومـــون بالدور الأساسي في تنفيـــذ الجـــريمة ، وطائفة المساهمين التبعيين ، وهم الذين يقومون بدور أقل أهمية وتضم المتدخلين والمحـــرضين ، وإن جعل المشرع تبعة المحرض مستقلة عن تبعة الفاعل والذي اعتبرها جريمة مستقلة يعاقب عليها ولو لم تفض إلى نتيجة ، حيث أن هذه المساهمة تعد من نوع خاص فالمحرض هو الذي يخلق فكرة الجريمة ويوجه مرتكبها نحو القيام بها .

ويفسّـــر هـــذا الخروج بالخصـــوصية التي منحها المشـــرع للجـــريمة الاقتصادية والتي يمتـد فيها الوصف ليشمل جـــريمة الفساد ، حيث يـــرى المشـــرع أن المساهمة التبعية في مثـــل هـــذا النـــوع من الجـــرائم لا تختلف كثيـــرا عـــن القيام بها ، فهي تمس المال العام والمصلحة العامة والتي يتساوى فيها كل من يقـــدم على الاشتـــراك بالمساس بها وتعريضها للخطر .

---

[1] رمضان ، شرح قانون العقوبات اللبناني ، القسم الخاص ، مرجع سابق ، ص 31 .

[2] السعيد ، شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات ، مرجع سابق ، ص ص 211 – 212 .

[3] يرى الدكتور كامل السعيد أن تعبير " المساهمة الجنائية " من صناعة الفقه ، بينما تعبير " الاشتراك الجرمي " يعد صناعة تشريعية ، مستشهدا بموقف المشرع الأردني عندما جعل الفصل الثاني من الباب الرابع من الكتاب الأول تحت عنون " في الاشتراك الجرمي " ، السعيد ، شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات ، مرجع سابق ، ص 347 .

الفقرة الثالثة
الركن المعنوي لجريمة الفساد

يضم الركن المعنوي العناصر النفسية للجريمة ، ويعني ذلك أن الجريمة ليست كيانا ماديا خالصا قوامه الفعل وآثاره ، ولكنها كيان نفسي .[1]

والركن المعنوي إرادة جرمية ، وتستمد هذه الصفة من اتجاهها إلى ماديات غير مشروعة ، هي الماديات التي تقوم عليها الجريمة ، ويحدد القانون صور هذا الاتجاه وكيفيته ، ولاتجاه الإرادة الإجرامية صورتان رئيسيتان هما : القصد الجنائي ، وبه تكون الجريمة قصدية ، والخطأ ، وبه تكون الجريمة غير قصدية .[2]

ويختلف القصد الجرمي عن الخطأ أن في القصد الجرمي تكون هنالك إرادة للفعل وإرادة لتحقيق النتيجة ، بينما في الخطأ فإن الإرادة تكون للفعل الخاطئ دون إرادة تحقيق النتيجة .

والقصد الجرمي كما عرفته المادة (63) من قانون العقوبات هو إرادة ارتكاب الجريمة على ما عرفه القانون ، كما أوردت المادة (64) من ذات القانون تعريفا توضيحيا مفاده اعتبار الجريمة مقصودة وإن تجاوزت النتيجة الجرمية الناشئة عن الفعل قصد الفاعل إذا كان قد توقعها وقبل المخاطرة ، ونلاحظ أن المادة (63) تتعلق بالقصد الجرمي بعناصره المختلفة ، بينما تحدد المادة (64) عناصر القصد الاحتمالي .

وقد أكدت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2004 على أهمية العنصر المعنوي في جريمة الفساد عندما نصت في المادة (28) منها على وجوب توافر عنصر العلم أو النية أو الغرض بصفته ركنا لجريمة الفساد ، حيث جاء في هذه المادة أنه : (يمكن الاستدلال من الملابسات الوقائعية الموضوعية على توافر عنصر العلم أو النية أو الغرض بصفته ركنا لفعل مجرم وفقا لهذه الاتفاقية) .

ومن الجدير بالذكر أن العلم بالقانون يعد أمرا مفترضا ، حيث افتراض العلم بالقواعد القانونية يتماشى مع مقتضيات المصلحة العامة والعدالة الجنائية ، وقد كرس قانون العقوبات هذه القاعدة عندما نص في المادة (85) منه على أنه : (لا يعتبر جهل القانون عذرا لمن يرتكب أي جرم) ، وبالتالي استبعاد الدفع بالجهل بالقانون ، حيث أن العلم به يعتبر قاعدة عامة وقرينة قانونية قاطعة لا يثبت عكسها .

كما أن محكمة التمييز أكدت في العديد من أحكامها على تلك القاعدة ، فجاء في أحد أحكامها أنه : (لا يجوز الاحتجاج بالجهل بالقانون) .[3]

وقد أوردت التشريعات المقارنة عددا من الاستثناءات على هذه القاعدة [4] ، ولكن المشرع الأردني لم ينص صراحة على مثل هذه الاستثناءات ، ولكن باستطاعتنا الأخذ بالاستثناء

---

[1] حسني ، شرح قانون العقوبات اللبناني ، القسم العام ، مرجع سابق ، ص 368 .
[2] حسني ، شرح قانون العقوبات اللبناني ، القسم العام ، مرجع سابق ، ص 372 .
[3] تمييز جزاء 76/79 ، منشورات مركز عدالة .
[4] نص كل من قانون العقوبات السوري وقانون العقوبات المصري على من العقاب في حالتي الجهل بقانون جديد إذا أقترف الجرم خلال الأيام الثلاثة التي تلي نشره ، وجهل الأجنبي الذي يقترف جرما لا تعاقب عليه قوانين بلاده أو قوانين البلاد التي يقيم فيها خلال الثلاثة أيام الأولى على قدومه .

الذي يقضي بإعطاء العذر للجهل بقاعدة مقررة في قانون آخر غير القانون الجزائي متى كانت منصبة على أمر يعد ركنا من الأركان المكونة للجريمة ، حيث أن الأخذ بهذا الاستثناء يعد من الأصول الجوهرية الواجبة التطبيق دون نص ، وقد أضاف هذا الاستثناء قانون العقوبات اللبناني . [1]

وتجدر الإشارة هنا إلى أن العلم بالقانون مسألة مختلفة عن العلم كعنصر في الركن المعنوي ، حيث أن العلم هو عنصر يفترض توافره لقيام هذا الركن ، وهو العلم بكافة عناصر الجريمة .

أما بالنسبة للخطأ كأحد عناصر الركن المعنوي للجريمة ، فيرى الدكتور كامل السعيد أنه لا يجوز القياس أو التوسع في اعتبار الخطأ سببا عاما للمسؤولية الجزائية في كل الأحوال ، ما دام أن المشرع الأردني لم يرسم نظرية عامة للخطأ ولم يعاقب على كل نتيجة تبنى على خطأ . [2]

ولكني أؤيد الفكرة التي ذهب إليها الدكتور محمود نجيب حسني والتي مفادها ذكر المشرع صور الخطأ على سبيل المثال لا الحصر ، فإذا ما توافرت عناصر الخطأ فإن المنطق يقضي باعتبار الفكرة القانونية للخطأ متحققة فيها ، وحجة ذلك أن جوهر البحث القانوني في الخطأ هو تحديد عناصره ، كما أنه من الصعب حصر مظاهر تطبيق نظرية الخطأ . [3]

وانطلاقا من مبدأ شخصية العقوبة المتمثل بعدم فرض الجزاء الجنائي إلا على مرتكب الجريمة فقط ، وكذلك وجود علاقة ما بين الركن المعنوي – المتمثل بعنصري العلم والإرادة استنادا لنص المادة 63 من قانون العقوبات – والمسؤولية الجزائية – المتمثلة بعنصري الوعي والإرادة استنادا إلى نص المادة 74 / 1 من قانون العقوبات – فإن البحث في المسؤولية الجزائية للهيئات المعنوية عن جريمة الفساد تجد مكانا لها في الركن المعنوي لهذه الجريمة .

وحيث أن الإرادة عنصر مشترك ما بين المسؤولية الجزائية وركن الجريمة المعنوي ، وحيث أن المسؤولية الجزائية تتطلب وعيا من مرتكب الجريمة وحرية اختيار ، فإن التساؤل الذي يطرح نفسه هنا هو ما مدى مسؤولية الإدارة عن جريمة الفساد التي يرتكبها الموظف ؟

إن الإجابة على هذا التساؤل تحيلنا إلى توضيح موقف المشرع الأردني من مسؤولية الهيئات المعنوية والإدارة ، حيث نصت المادة (74 / 2) من قانون العقوبات على أن : (تعتبر الهيئات المعنوية باستثناء الدوائر الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة الرسمية مسؤولة جزائيا عن الجرائم التي يرتكبها مديروها أو ممثلوها أو وكلاؤها باسمها أو لحسابها) ، وبالتالي فإن اتخاذ القرار الإداري الصحيح ولو انطوى على جريمة فساد كصورة الواسطة والمحسوبية يجعل من الموظف مسؤولا جزائيا عما قام به من أفعال تشكل جرائم .

---

[1] السعيد ، شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات ، مرجع سابق ، ص ص 297 – 298 .
[2] السعيد ، المرجع ذاته ، ص 313 .
[3] حسني ، شرح قانون العقوبات اللبناني ، القسم العام ، مرجع سابق ، ص 432 .

أما بالنسبة للجهات التي اعتبر قانون الجرائم الاقتصادية الأموال المملوكة لها أو الخاضعة لإدارتها أو لإشرافها أموالا عامة ، والتي تعد أشخاصا معنوية خاصة مثل البلديات والشركات وفقا للقوانين التي أنشأتها [1] ، فإن التساؤل الذي يطرح نفسه هنا ، هل يعد نص المادة (2) من قانون الجرائم الاقتصادية استثناء على ما أوردته القوانين الأخرى وبالتالي اعتبار جريمة الفساد استثناء ؟ أم أن هذه الجهات تعد من مؤسسات الإدارة لأغراض قانون الجرائم الاقتصادية وبالتالي في ضوء جريمة الفساد ولصالح صورها ؟

من جانبي أرى أن كلا السببين يتشاركان في الإجابة على ذلك التساؤل ، فالمقصود باعتبار تلك الجهات أشخاصا معنوية أهلية وخاصة هو القانون الإداري والتبعية الإدارية ، وبالتالي تعد مؤسسات عامة وتعامل معاملة الإدارة لغايات القانون الجزائي وتطبيقه .

وبمراجعة القوانين الخاصة بتلك الجهات (قانون البلديات وقانون الشركات بالإضافة إلى القانون المدني) ، والتي اعتبرتها أشخاصا معنوية خاصة ، نجد أن الأموال التي تملكها هذه الجهات والتي تخضع لها أو تشرف عليها تتعلق بحقوق عامة ، وبالتالي فإن المصلحة التي تتطلبها حماية المال العام تجعل من الضرورة بمكان إسباغ الحماية الجزائية عليها ، واعتبار المساس بهذه الأموال جريمة اقتصادية وبالتالي جريمة فساد ، ويؤيد ذلك ما ذهبت إليه محكمة التمييز من اعتبار المقصود من إصدار قانون الجرائم الاقتصادية إسباغ الحماية القانونية على الأموال العامة وردع من يمس هذه الأموال . [2]

ومما يؤيد ما ذهبت إليه ، ما يستفاد من نصوص قانون الجرائم الاقتصادية واجتهادات محكمة التمييز ، من إضفاء لصفة العمومية على مستخدمي المؤسسات الخاصة التي تضمنها قانون الجرائم الاقتصادية ، والتي تجعلهم من الموظفين العموميين [3] ، فقد جاء بأحد قرارات محكمة التمييز أنه : (إذا كانت الجهة المشتكية شركة مساهمة عامة ، فإن موظفيها يعتبرون موظفون عامون) [4] ، كما بقرار آخر لها أنه : (اعتبرت المادة 2 / ب / 1 من قانون الجرائم الاقتصادية الموظفين في البنوك والشركات المساهمة العامة ومؤسسات الإقراض المتخصصة موظفين عموميين) [5] .

الفرع الثاني

الأركان الخاصة لجريمة الفساد

من البديهي أن الأركان العامة يجب أن تتوافر جميعها لقيام الجريمة ، فانتفاء أحدها يهدم البناء القانوني للجريمة ، حيث يجب توافر هذه الأركان في أية جريمة جزائية ، وبالمقابل فإن

---

[1] نصت المادة (3 / أ) من قانون البلديات رقم 14 لسنة 2007 على أن : (البلدية مؤسسة أهلية . . .) ، كما اعتبرت المواد (50 – 52) من القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1976 الشركة والبلدية من الأشخاص الحكمية المستقلة ، وهذا ما أكدت عليه المادة (4) من قانون الشركات وتعديلاته رقم 22 لسنة 1997 ، عندما اعتبرت الشركة شخصا اعتباريا .

[2] تمييز جزاء 2000/208 ، منشورات مركز عدالة .

[3] كامل السعيد ، **شرح قانون العقوبات ، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة** ، دراسة تحليلية مقارنة ، الطبعة الأولى / الإصدار الأول ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2008 ، ص 497 ؛ تمييز جزاء 2008/956 ؛ تمييز جزاء 2003/939 ؛ تمييز جزاء 2002 /1128 ؛ تمييز جزاء 2002/766 ، منشورات مركز عدالة .

[4] تمييز جزاء 2003/368 ، منشورات مركز عدالة .

[5] تمييز جزاء 1999/875 ، منشورات مركز عدالة .

هنالك أركانا خاصة في بعض الجرائم يتطلبها المشرع ويشترط توافرها ، وإذا ما نص القانون على أحد هذه الأركان الخاصة ، فإن الجريمة لا تقوم إلا إذا توافر هذا الركن .

وقد بلغ الخلاف الفقهي حول تأصيل هذه الأركان الخاصة أشده ، عندما اعتبر بعض الفقه [1] أن الأركان الخاصة مجرد تطبيق للأركان العامة ، وبالتالي لا يرى هذا الجانب من الفقه اعتبار العنصر المفترض الذي يشترط وجوده افتراضا ركنا خاصا في بعض الجرائم ، بينما يرى الجانب الآخر من الفقه [2] أن للأركان الخاصة نظامها القانوني الخاص بها ، وبالتالي تنقسم أركان الجريمة إلى أركان عامة وأركان خاصة لا تقوم إلا بها ، مع اعتبار الركن المفترض أو الشرط المفترض ركنا خاصا .

وتخالف الدكتورة فوزية عبد الستار ما جاء بهذين الرأيين ، إذ تعتبر الركن الخاص أو الشرط المفترض وضعا معينا ارتأى المشرع أن الفعل لا يمثل اعتداء على المصلحة الاجتماعية إلا إذا وقعت الجريمة في ظله . [3]

ومن جانبي أرى أن أركان الجــريمة نوعان ، أركان عامــة وأركان خاصة ، ويدخل الـركن المفتـرض ضمن الأركان الخاصـة ، ويـؤيد ذلك ما استقــر في اجتهاد محكمة التمييـز عنـدما دمجت بين الأركان ولم تف ــرق بينها ، معتبـرة الركن المفتـرض أحد الأركان الواجب توافرها لقيام الجريمة ، وبالتالي يتساوى في المعاملة مع الأركان العامة للجريمة . [4]

وإذا ما دققت النظــر في جريمة الفساد ، أجد أن كل صــورة من صــور هذه الجريمة تتطلب أركانها الخاصة التي اشتـرط المشـرع توافـرها ، لذا فإنه من الصعب الإلمام بجميع الأركان الخاصـة والمفتـرضة المشترط توافرها في كل صورة من ص ـور جريمة الفساد ، وإن كنا قد أشــرنا إلى البعض منها في سياق تأصيلنا لص ــور جــريمة الفساد في المبحث السابق ، وبالتالي سنكتفي في هــذا الفــرع ببحث الأركان الخاصة في ج ــريمة الفساد والتي تضاف إلى الأركان العامة والخاصة لكل جريمة ، حيث بتوافرها جميعها نستطيع القول بقيام جريمة الفساد .

وباستقراء نصوص كل من قانون العقوبات وقانون الجرائم الاقتصادية وقانون هيئة مكافحة الفساد ، نجد أن لجريمة الفساد ركنا خاصا ينطبق على جميع صور الجريمة ، وهو ركن المال العام ، حيث يشترط توافره كسائر أركان الجريمة لاعتبار الجريمة المرتكبة جريمة فساد ، بالإضافة إلى ركن خاص آخر ينطبق على أغلب صور جريمة الفساد ويشترط توافره وهو ركن الوظيفة العامة .

وســوف نسلط الضـوء على ركــن الـوظيفة العامــة في فقــرة أولى ، ثم نناقش فكــرة الركن الخاص لجــريمة الفساد وهو ركن المال العام في فقرة ثانية ، وذلك على النحو التالي .

---

[1] حسني ، شرح قانون العقوبات اللبناني ، القسم العام ، مرجع سابق ، ص ص 55 – 56 .
[2] عبد الستار ، **شرح قانون العقوبات ، القسم العام** ، مرجع سابق ، ص 24 . نقلا عن محمود محمود مصطفى ، شرح قانون العقوبات ، القسم العام ، الطبعة العاشرة ، 1983 ، ص 83 .
[3] عبد الستار ، شرح قانون العقوبات ، القسم العام ، مرجع سابق ، ص 25 .
[4] تمييز جزاء 1997/262 ، منشورات مركز عدالة .

الفقرة الأولى
ركن الوظيفة العامة

تتشابه معظم صور جريمة الفساد بأنه يتطلب لقيامها ركنا خاصا [1] يتعلق بصفة مرتكب الجريمة وهو ركن الوظيفة العامة ، وتعد الوظيفة العامة صفة فاعل جريمة الفساد في الغالب ، حيث بانعدامها تفقد الجريمة ركنا من أركانها ، وبالتالي يتحول وصف جريمة الفساد إلى وصف قانوني آخر .

ويعتبر الفقه أن صفة الفاعل عنصرا مفترضا أو ركنا مفترضا من أركان الجريمة لا تقوم الجريمة إلا بتوافره [2] ، وتؤيد الدكتورة فوزية عبد الستار هذا الرأي ، معتبرة هذا العنصر أو الركن – صفة الفاعل – شرطا مفترضا يتطلبه المشرع إلى جانب أركان الجريمة [3] ، بخلاف من أعتبره أمرا مفترضا في الركن المادي يرتبط به ولا يستقل عنه [4] .

إلا أنني أرى اعتبار صفة الفاعل – وهي الوظيفة العامة – ركنا خاصا إلى جانب الأركان العامة للجريمة ، مؤيدين في ذلك ما ذهب إليه الدكتور محمد صبحي نجم باعتبار الوظيفة العامة ركنا من الأركان التي يتطلبها المشرع لقيام الجريمة . [5]

محكمة التمييز بدورها وفي العديد من أحكامها اعتبرت صفة الفاعل ركنا لا تتحقق الجريمة إلا بتوافره إلى جانب الأركان العامة للجريمة [6] ، متبنية بذلك معيار المادة (169) من قانون العقوبات التي حددت الموظف العام بالمعنى الواسع ، حيث نصت على أنه : (يعد موظفا بالمعنى المقصود في هذا الباب كل موظف عمومي في السلك الإداري أو القضائي ، وكل ضابط من ضباط السلطة المدنية أو العسكرية أو فرد من أفرادها ، وكل عامل أو مستخدم في الدولة أو في إدارة عامة) .

قانون الجرائم الاقتصادية سار كذلك على درب قانون العقوبات ، فتوسع في تحديده للموظف العام ، وهذا ما يدعو للقول بأن القانون الجزائي قد توسع في مدلوله للموظف العام بخلاف القانون الإداري . [7]

إن النتيجة الهامة التي تترتب على ما ذكر تفيد بأن كل من يعد موظفا في المدلول الإداري يعتبر موظفا في المدلول الجزائي من باب أولى ، فالشمولية التي انتهجها المشرع الجزائي في تحديده للموظف العام جاءت بهدف حماية المال العام وبالتالي المصلحة العامة ، فشملت ما جاء

---

[1] يعرف الدكتور سليمان عبد المنعم الأركان أو العناصر المفترضة بأنها مراكز قانونية أو واقعية تسبق في وجودها قيام الجريمة ، لا بد من التحقق من وجودها قبل الخوض في مدى توافر أركان الجريمة الأخرى ، عبد المنعم ، النظرية العامة لقانون العقوبات ، مرجع سابق ، ص 319 .

[2] حسني ، شرح قانون العقوبات اللبناني ، القسم العام ، مرجع سابق ، ص 56 .

[3] عبد الستار ، شرح قانون العقوبات ، القسم العام ، مرجع سابق ، ص 24 .

[4] بهنام ، شرح الجرائم المضرة بالمصلحة العمومية ، مرجع سابق ، ص 319 .

[5] نجم ، قانون العقوبات ، القسم الخاص ، الجرائم المخلة بالمصلحة العامة والثقة العامة والجرائم الواقعة على الأموال وملحقاتها ، مرجع سابق ، ص 45 .

[6] تمييز جزاء 2007/1388 ؛ تمييز جزاء 2007/12 ؛ تمييز جزاء 2007/404 ؛ تمييز جزاء 692 ؛ تمييز جزاء 2005/165 ، منشورات مركز عدالة .

[7] عرفت المادة الثانية من نظام الخدمة المدنية وتعديلاته رقم 30 لسنة 2007 الموظف بأنه الشخص المعين بقرار من المرجع المختص في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر ، والموظف المعين بموجب عقد ، ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجرا يوميا .

به القانون الإداري من وصفه للموظف ، حيث نظر الأخير إلى الموظف نظرة إدارية بعيدا عما رآه القانون الجزائي .

وتكمن العلة في اختلاف الفكرة الجزائية للموظف عن الفكرة الإدارية في أن الفكرة الإدارية أو النظـــرية الإدارية للموظف نظـــرية عضـــوية ، تركز أغلب اهتمامها على الوضع القانـــوني للمـــوظف في داخل جهازه الإداري ، بمعنى أنها تهـــدف إلى تحديد الحقوق والالتزامات التي تربط بين الموظف والدولة ، أما القانون الجزائي فيقيم نظريته على أساس مختلف ، فهو يهدف في التجريم إلى حماية نزاهة الوظيفة العامة ، أي ثقة جمهور الناس في عدالة الدولة وشرعية أعمالها ، ومن ثم كان المعول عليه في القانون الجزائي هو أن الموظف يواجه الناس في تصرفاته وقراراته التي تمس مصالحهم باسم الدولة ولحسابها ، أي أنه يكون معبرا عن إرادتها ، فأي انحراف في ممارسته اختصاصاته يهز ثقة الناس في الدولة ، وترتب على ذلك أن الحاجة أصبحت ماسة إلى تجريم صفة الموظف قوليا أو فعليا أو شفويا أو خطيا [1] .

وهذا من أهم الأهداف التي نظر إليها قانون هيئة مكافحة الفساد ، فالعديد من صور جريمة الفساد هي بذاتها تنطوي على صفة الموظف العام ، حيث دعانا ذلك لاعتبار ركن الوظيفة العامة أحد الأركان التي تتطلبها هذه الصور .

وإذا لم تتوافر في مرتكب جريمة الفساد صفة الموظف العام – إن تطلبها القانون – ، فإن هذا لا يعني عدم قيام جريمة أخرى نص القانون على اعتبارها كذلك ، حيث أن الوصف القانوني قد يتغير بغياب هذه الصفة ، ومثال ذلك جريمة الرشوة التي تصبح جريمة احتيال إذا ما فقد فاعلها صفة الوظيفة العامـــة أو زعم بأنه يمتلكها ، ففي هذا المثال يشترط المشرع الأردني لقيام جريمة الرشوة ضـــرورة أن تكون الأعمال داخلة في وظيفة المـــرتشي وإلا فلا تقوم هذه الجريمة ، وقد أكدت على هذا العـــديد من أحكام محكمة التمييـــز [2] ، حيث ورد في أحـد أحكامها أنـه : (1. يشترط في جريمة الرشوة أن يكون الشخص الذي طلب أو قبل لنفسه أو لغيره هدية أو وعدا أو أية منفعة أخرى مقابل قيامه بعمل حق أن يكون بحكم وظيفته قادرا على القيام بهذا العمل . 2. إن قيام المشتكي بدفع مائة وخمسون دينارا للمشتكى عليه مقابل أن يقوم بعمل لا يملكه بحكم عمله لا يشكل جريمة الرشوة وإنما يشكل تهمة الاحتيال عند ثبوت أن المشتكى عليه هو الذي حمل المشتكي على دفع النقـــود إليه باستعمال طرق احتيالية . . .) [3] .

وقد بيّنت سالفا أن تعبير الموظف العام في القانون الجزائي ذهب بعيـــدا ليشمل بعض مـــوظفي جهات خاصـة وأهلية نص القانـــون على اعتبارها كذلك ، حيث أن النتيجة التي تنبني على ذلك هي أن التـــوسع في مدلـــول المال العام انعكـــس على مـــن يديـــر أو يشرف على هذا المال .

ومن الجدير بالذكر أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2004 عرفت الموظف العمومي تعريفا نرى فيه شمولية ، حيث جاء هذا التعريف جامعا لأشكال الموظفين العموميين ، كما شمل أي موظف يؤدي عملا لجهاز عمومي أو منشأة عمومية ، إضافة إلى أنه

---

[1] السعيد ، شرح قانون العقوبات الأردني ، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة ، 1997 ، مرجع سابق ، ص 418 .
[2] تمييز جزاء 1999/786 ؛ تمييز جزاء 1998/33 ؛ تمييز جزاء 1985/88 ، منشورات مركز عدالة .
[3] تمييز جزاء 1985/65 ، منشورات مركز عدالة .

لم يغفل التعريفات التي أوردتها التشريعات الداخلية للدول الأطراف .[1]

الفقرة الثانية

ركن المال العام (محل جريمة الفساد)

يعد ركن المال العام شرطا أو ركنا خاصا أو مفتــرضا يجب توافره إلى جانب الأركان العامة للجريمة حتى نطلق تعبير جريمة الفساد على الفعل المرتكب ، وإن كان الفقه [2] لا يرى باعتبار محل الجريمة ركنا خاصا معتبرا إياه عنصرا مفترضا ، إلا أنني أرى خلاف ذلك ، حيث أن ركن محل الجريمة هو أحد أركان الجريمة والتي اشترطها المشرع لإسباغ الوصف الجرمي على الفعل المقترف .[3]

ويؤيد النتيجة التي توصلت إليها ، ما ذهب إليه الفقه [4] من اعتبار محل الجريمة أحد أركانها ، فالإنسان الحي هو محل جريمة القتل ، ويعد ركنا يجب توافره لقيام الجريمة إلى جانب الأركان الأخرى ، فإذا ما تخلف هذا الركن فإن جريمة القتل لا تقع .

ويعتبر محل الجريمة المال أو المصلحة التي يقع بارتكاب الجريمة عدوان عليها ، ويرمي القانون إلى حمايتها بالجزاء الجنائي [5] ، ويعد المال العام أهم مصلحة في تجريم الفساد ، والذي تنطلق فكرة حمايته إلى الحفاظ على المجتمع وعلى المصلحة العامة .

وقد أوردنا سابقا أهمية المال العام ومدى حرص المشرع على حمايته [6] ، حيث اعتبرناه أحد أهم الأسباب التي دعت المشرع إلى تجريم الفساد وفرض الجزاء على مرتكبه ، لذا منعا للتكرار سنكتفي بالعوامل التي ساعدت باعتبار المال العام ركنا خاصا في جريمة الفساد ومحلا لها .

إن الحجج التي من الممكن الاستناد إليها باعتبار المال العام ركنا خاصا في جريمة الفساد تكمن بما يلي :

---

[1] نصت المادة (2 / أ) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أنه : (لأغراض هذه الاتفاقية : يقصد بتعبير موظف عمومي : 1. أي شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذا أو إداريا أو قضائيا لدى دولة طرف ، سواء أكان معينا أم منتخبا ، دائما أم مؤقتا ، مدفوع الأجر أم غير مدفوع الأجر ، بصرف النظر عن أقدمية ذلك الشخص ؛ 2. أي شخص آخر يؤدي وظيفة عمومية ، بما في ذلك لصالح جهاز عمومي أو منشأة عمومية ، أو يقدم خدمة عمومية ، حسب التعريف الوارد في القانون الداخلي للدولة الطرف وحسب ما هو مطبق في المجال القانوني ذي الصلة لدى تلك الدولة الطرف ؛ 3. أي شخص آخر معرف بأنه (موظف عمومي) في القانون الداخلي للدولة الطرف . بيد أنه لأغراض بعض التدابير المعينة الواردة في الفصل الثاني من هذه الاتفاقية ، يجوز أن يقصد بتعبير (موظف عمومي) أي شخص يؤدي وظيفة عمومية أو يقدم خدمة عمومية حسب التعريف الوارد في القانون الداخلي للدولة الطرف وحسب ما هو مطبق في المجال المعني من قانون تلك الدولة الطرف .) .

[2] كامل السعيد ، **شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات الأردني ، الجرائم الواقعة على الإنسان** ، الطبعة الثانية ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 1991 ، ص 12 .

[3] على الرغم من أن الشرط دائما ما يكون مشروعا والركن هو الذي يكون غير مشروع وبالتالي اعتبار المال العام شرطا وليس ركنا ، إلا أنني أرى في اعتباره ركنا لأنه محل الجريمة ومكونا لها وليس خارجا عنها .

[4] محمد صبحي نجم وعبد الرحمن توفيق ، **الجرائم الوقعة على الأشخاص والأموال في قانون العقوبات الأردني** ، د ن ، عمان ، 1987 ، ص 12 وما بعدها ؛ فوزية عبد الستار ، **شرح قانون العقوبات ، القسم الخاص** ، الطبعة الثالثة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1990 ، ص 340 .

[5] محمد زكي أبو عامر ، **قانون العقوبات ، القسم الخاص** ، الطبعة الخامسة ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، 2005 ، ص 367 .

[6] راجع ص ص 18 – 21 من هذه الرسالة .

١. اشتمال جميع صور جريمة الفساد الواردة في قانـون العقوبات على المال العام ، حيث أن الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة الواردة في المـواد (170 – 184) من القانون سالف الذكر تتعلق بالاعتداء على المال العام والمساس به ، كما أن الجرائم المخلة بالثقة العامة الواردة في المواد (236 – 272) من قانون العقوبات تمس المال العام بصورة مباشرة أو بصورة غير مباشرة ، غير أنه وبشكل خاص – لا نعتبره استثناء – اعتبرت جـريمة التزوير في الأوراق الخاصة الـواردة في المادتين (271 – 272) إحدى صور جريمة الفساد وإن لم تنطوي على المال العام .

٢. التوسع الذي أورده قانون الجرائم الاقتصادية في المادة (2 / ب) من قانون الجرائم الاقتصادية في تفسيره لعبارة الأموال العامة ، حيث نص على أن : (تشمل عبارة الأموال العامة لأغراض هذا القانون كل ما يكون مملوكا أو خاضعا لإدارة أي جهة من الجهات التالية أو لإشرافها : 1- الوزارات والدوائر والمؤسسات الرسمية العامة . 2- مجلسا الأعيان والنواب . 3- البلديات والمجالس القروية ومجالس الخدمات المشتـركة . 4- النقابات والاتحادات والجمعيات والنوادي . 5- البنوك والشركات المساهمة العامة ومؤسسات الإقراض المتخصصة . 6- الأحزاب السياسية . 7- أي جهة يتم رفد موازنتها بشكل رئيس من موازنة الدولة . 8- أي جهة ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال العامة .) ، حيث شمل النص المال العام الخاضع لإدارة هذه الجهات والخاضع كذلك لإشرافها .

٣. النص صراحة على ضرورة اعتبار الجريمة المرتكبة اقتصادية إذا ما كان محلها المال العام أو إذا كانت تتعلق بالأموال العامة ، حيث ورد ذلك في المادة (3) من قانون الجرائم الاقتصادية ، وبالتالي لا تعد السرقة جريمة اقتصادية إلا إذا كانت تتعلق بالأموال العامة ، فإن لم تكن كذلك فإنها تغدو جريمة سرقة وتتجرد من اعتبارها جريمة فساد عطفا على نص المادة (5) من قانون هيئة مكافحة الفساد التي عدت الجرائم الاقتصادية صورا من صور جريمة الفساد العديدة .

٤. اعتبار كل فعل أو امتناع يؤدي إلى المساس بالأموال العامة جريمة فساد يعاقب عليها القانون ، كما نصت على ذلك المادة (5 / د) من قانون هيئة مكافحة الفساد .

٥. اشتـراط محكمة التمييز لأن يكـون الركن المفترض أحد أركان الجريمة [1] ، حيث انعدام الركن المفترض يعني انعدام الجريمة ، حيث تعتبر الأهمية التي يحظى بها هذا الركن كأهمية الأركان الأخرى في الجريمة ؛ القانوني والمادي والمعنوي .

---

[1] تمييز جزاء 1997/262 ، منشورات مركز عدالة .

٦. تجريم الواسطة والمحسوبية ، حيث أن هذه الجريمة القديمة الحديثة تؤثر على المال العام وتمسه بشكل مباشر ، حيث أننا نستبعد ذهاب قصد المشرع إلى تجريم الواسطة والمحسوبية التي تتعلق بالأشخاص أو أعمالهم الخاصة .

٧. أن محكمة التمييز اعتبرت في العديد من أحكامها [1] المال العام ركنا يجب أن يتوافر إلى جانب الأركان الأخرى وذلك لقيام الجريمة .

وبالتالي أرى أن إسباغ صفة المال العام على محل جريمة الفساد يجعل منه ركنا خاصا يجب أن يتوافر لكي تقوم جريمة الفساد ، كما نرى اعتباره ركنا أساسيا إلى جانب الأركان العامة بغيابه تنعدم الجريمة .

وإذا ما اعتبرت المال العام هو محل جريمة الفساد ، فإنه يعد المحل القانوني لهذه الجريمة وليس المحل المادي لها ، فهو المصلحة القانونية التي شملها المشرع بحمايته ، معتبرا إياه محل الحماية الجنائية . [2]

---

[1] تمييز جزاء 2007/1388 ؛ تمييز جزاء 2007/404 ؛ تمييز جزاء 2007/12 ؛ تمييز جزاء 2006/692 ؛ تمييز جزاء 2005/165 ، منشورات مركز عدالة .

[2] يختلف المحل القانوني للجريمة عن المحل المادي لها ، فالمحل القانوني للجريمة تلك المصلحة التي يسبغ عليها القانون الجزائي حمايته ، لأنها أساسية في بقاء المجتمع وتطوره وكماله ، وإهدار هذه المصلحة أو تهديدها بالخطر هو الذي يكون جريمة ، أما المحل المادي فلا يعدو أن يكون عنصرا من عناصر الركن المادي ، وبالتالي ليس هو المقصود بالحماية ، إذ بينما يوجد في جريمة يتطلب الاعتداء فيها أن يقع على شيء مادي ، فإنه يتخلف في جريمة ثانية لا يتصور فيها الاعتداء على شيء مادي ، كما في جرائم الشرف والاعتداء على الحرية ، فبينما يعكس المحل القانوني كنه الجريمة وجوهرها الحقيقي ، فإن المحل المادي لا يعكس أكثر من عنصر من عناصر الركن المادي في جرائم دون أخرى ، وبينما لا يتصور أن توجد جريمة بدون محل قانوني تنصب عليه الحماية ، فإن هنالك العديد من الجرائم بدون محل مادي ، أبو عامر ، قانون العقــوبات ، القسم الخاص ، مرجع سابق ، هامش رقم (1) ، ص 367 ؛ السعيد ، شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات الأردني ، الجرائم الواقعة على الإنسان ، مرجع سابق ، هامش رقم (1) ، ص 13 ، نقلا عن جلال ثروت ، نظرية القسم الخاص ، جرائم الاعتداء على الأشخاص ، الجزء الأول ، د ن ، 1971 ، ص 40 .

المبحث الثاني
التكييف القانوني لجريمة الفساد

نستطيع القول بأن هنالك العديد من النصوص التشريعية التي تجرم الفساد ، وبالتالي قيام المشرع بإضفاء الحماية المعهودة على المجتمع وعلى المصلحة العامة يجب أن يكون عبر التجريم ، وجريمة الفساد – كغيرها من الجرائم – تستمد قوتها القانونية عبر النصوص التشريعية التي تجرم العديد من الأفعال ، وهذه الجريمة والتي جرى تحديثها في الآونة الأخيرة ليست في الواقع سوى جزء من المنظومة التشريعية الجزائية ، فهي في الحقيقة وصف يمكن أن نطلقه على أفعال عديدة اعتبرها المشرع جرائم ووضع الجزاء الجنائي المناسب على مرتكبها ، ثم شملها المشرع بعناية خاصة تجلت باعتبار كل واحدة منها جريمة فساد .

وإذا ما أردت تكييف هذه الجريمة فإنه من اللازم علينا وضع الصورة الأولية لطبيعة هذه الجريمة عطفا على اعتبار الطبيعة القانونية للجريمة جزء من تكييفها القانوني ، وذلك إذا ما اعتبرنا التكييف القانوني عبارة عن عملية ذهنية أولية تهدف إلى تحديد الطبيعة القانونية للمسألة المعروضة على القضاء حتى يتسنى تحديد القاعدة الواجبة التطبيق عليها . [1]

وإذا أكدت على التكاملية بين الطبيعة القانونية والتكييف القانوني ، فإنني أؤيد الدكتور محمود نجيب حسني فيما ذهب إليه ، عندما اعتبر أن التكييف القانوني للجريمة هو وصفها القانوني ، وأن الجريمة في إطار التعدد المعنوي للجرائم هي مجرد وصف أو تكييف مستخلص من نص القانون . [2]

ذلك من ناحية الموضوع ، أما من حيث الشكل في الوصف القانوني والتكييف القانوني ، فإنني أرى اختلافهما من حيث المصدر ، فمصدر التكييف القانوني هو القضاء ، أما مصدر الوصف القانوني فهو القانون .

وباعتقادي أن الفرق بين كل من التكييف القانوني والوصف القانوني والطبيعة القانونية ينبغي أن يكون واضحا ، فالتكييف عبارة عن تحديد ووصف يضفيه القضاء على جريمة معينة ، وبالتالي يكون مصدره القضاء ، أما الوصف فهو ما يضعه النص كطبيعة معينة لجريمة أو واقعة جرمية ، ومصدره دائما المشرع ، وأهم مثال علي ذلك اعتبار قانون العقوبات الوصف القانوني أحد العناصر القانونية للجريمة – المواد 55 ، 56 – ، بينما الطبيعة القانونية هي ما يطلقه الفقهاء والباحثون على جرائم معينة من مفهوم عام يشمل عدد من الجرائم التي يجمعها رابط معين ، وغالبا ما يكون مصدر هذه الطبيعة الفقه وذلك على الرغم من أن القضاء والتشريع يأخذان به في بعض الأحيان ، ومثال الطبيعة القانونية : الجرائم الواقعة على الأموال والجرائم التي تقع على أمن الدولة والجرائم المضرة بالمصلحة العامة .

وفي ضوء تعدد النظم القانونية التي تحارب الفساد وتحاول الحد منه بالصورة القانونية المجردة [3] ، فإن وضع جريمة الفساد في السياق القانوني يستدعي البحث في الطبيعة القانونية

---

[1] محمد وليد المصري ، **الوجيز في شرح القانون الدولي الخاص** ، (دراسة مقارنة للقانون الأردني مع التشريعات العربية والقانون الفرنسي) ، الطبعة الأولى ، دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع ، عمان ، 2002 ، ص 78 .

[2] حسني ، شرح قانون العقوبات اللبناني ، القسم العام ، مرجع سابق ، ص 639 .

[3] نواف سالم كنعان ، **الفساد الإداري المالي (أسبابه ، آثاره ، وسائل مكافحته)** ، مجلة الشريعة والقانون ، مجلة علمية محكمة تصدر عن كلية القانون / جامعة الإمارات العربية المتحدة ، السنة الثانية والعشرون ، العدد الثالث والثلاثون ، يناير ، 2008 ، ص 130 وما بعدها .

لهذه الجريمة من ناحية ، واستقلال هذه الجريمة عن الجرائم الأخرى التي تتشابه معها وترتبط بها ارتباطا وثيقا من ناحية أخرى .

فبقاء الفساد محصورا بالدراسات التحليلية الاجتماعية وخروجها من هذه الدراسات نحو القانون الإداري لا يخدم مصلحة التجريم ، أضف إلى ذلك التحليل الاقتصادي لهذه الجريمة والتركيز على خطورتها ودوافع ارتكابها ، كل هذا دعا إلى تناول جريمة الفساد في بوتقة القانون الجزائي وصولا إلى النتائج المرجوة من التجريم .

وإذا كان الجزاء الجنائي هو الوجه الآخر للتجريم ، فإن الهدف من وضع هذا الجزاء هو ردع الجناة ، سواء كان هذا الردع خاصا أم عاما ، حيث أن من أهم إجراءات مكافحة الفساد إصلاح القوانين والحزم في تطبيقها [1] ، إضافة إلى معاقبة مرتكب السلوك الفاسد برفع درجات العقاب وزيادة سلطة القضاء في إيقاع العقوبة تدريجيا وفق درجة الردع المطلوبة [2] ، وهو ما أدعو المشرع الأردني إلى أخذه بعين الاعتبار .

هذه الدوافع التي تتعلق بفرض الجزاء الجنائي ، إضافة إلى غيرها من الأسباب ، دعت كلها إلى فرض الشخصية القانونية الجزائية على الفساد ، وذلك بوضع الجزاء الجنائي المستحق على مرتكب هذه الجريمة الخطيرة .

لذا نرى أنه من الواجب دراسة الطبيعة القانونية لجريمة الفساد في المطلب الأول من هذا المبحث ، وتخصيص المطلب الثاني منه في بحث الجزاء الجنائي الذي فرضه المشرع تحت عنوان كفاية الجزاء الجنائي ، وذلك على نحو ما هو وارد .

المطلب الأول
الطبيعة القانونية لجريمة الفساد

تظهر جريمة الفساد بصورة أعمال مخالفة للقانون وللعدالة ، لذا فإن الطبيعة القانونية لهذه الجريمة تجعل منها أفعالا جرمية ذات خطورة كبيرة ، لذا من الأهمية بمكان تجريمها على هيئة جريمة خاصة على درجة من الخطورة .

هذه الطبيعة القانونية مصدرها عدم مشروعية الفعل المقترف ، وهذا يجعلنا أمام جريمة موجودة تحتاج إلى نصوص تعالجها ، آخذين بعين الاعتبار استقلال جريمة الفساد عن غيرها من الجرائم ، فارتباطها المادي وجودا وعدما مع أنواع عديدة من الجرائم لا يتوقف عند البحث في الطبيعة القانونية التي تضفي استقلالا لهذه الجريمة وتمنحها المزيد من الخصوصية .

ويتطلب التحديد الدقيق للطبيعة القانونية لجريمة الفساد بيان الوصف الجرمي لهذه الجريمة ، ليس من باب وصفها القانوني وتكييفها النوعي ، إنما بالبحث في وضع هذه الجريمة وتأصيلها وفق إطار قانوني يوضح المعالم الرئيسية لهذه الجريمة ، وذلك في ضوء تعدد التشريعات التي تجرم الفساد وصوره .

---

[1] عباس ، الفساد هذا الداء الوبيل ، مرجع سابق ، ص 76 .

[2] حسن أبو حمود ، **الفساد ومنعكساته الاقتصادية والاجتماعية** ، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، مجلة علمية محكمة دورية ، المجلد 18 ، العدد الأول ، 2002 ، ص 466 .

ويحتاج هذا إلى الحديث عن طبيعة الجريمة من ناحية واستقلالها من ناحية أخرى ، ففي هذا المطلب سنخصص الفرع الأول منه للحديث عن الأحكام العامة في طبيعة جريمة الفساد ، أما الفرع الثاني فسوف نخصصه للحديث عن مدى استقلال جـريمة الفساد عن غيرها من الجرائم .

الفرع الأول
الأحكام العامة المنظمة لجريمة الفساد

إن تعدد التشريعات جعل من جريمة الفساد إحدى الجرائم المرتبطة بغيرها من الجـرائم ارتباطا وثيقا ، فقد يطلق الوصف القانوني على جـريمة الفساد مع أوصـاف عـديدة ، وقد تكـون جريمة الفساد بصـورة جـريمة واحـدة ، إضافة إلى إشكالية التعـدد المعنوي للجرائم .

وتبرز إلى جانب ذلك الصعوبات المتعلقة بالمسؤولية الجزائية عن جريمة الفساد ، وتحديد طبيعتها القانونية ، فأحكام المسؤولية الجزائية تختلف في بعض الجرائم عن البعض الآخر ، وهذا ما دعانا إلى البحث في أحكام المسؤولية الجزائية لجريمة الفساد وبيان مدى خصوصيتها واختلافها عن الأحكام العامة للمسؤولية الجزائية .

جميع هذه الصعوبات سوف نحاول إيجاد الحلول التشريعية القانونية والفقهية والمنطقية لها ، والتي تجعلنا نخرج من هذا الخلط واللبس بين هذا الزخم التشريعي والقانوني والارتباط الوثيق بين العديد من أنواع الجرائم وصورها ، وذلك في هذا الفرع عن طريق تقسيمه إلى فقرتين ، نتناول في الأولى الوصف القانوني لجريمة الفساد ، وفي الفقرة الثانية المسؤولية الجزائية في جريمة الفساد .

الفقرة الأولى
الوصف القانوني لجريمة الفساد

يندرج الوصف القانوني للجريمة ضمن طبيعتها القانونية ، فإذا ما أطلقنا وصفا قانونيا على جريمة معينة فإن طبيعتها لا تعدو أن تبرز عند تحديد نوع هذه الجريمة تحديدا دقيقا يجعل من هذه الجريمة ذات استقلال نوعي ومادي عن هذه الجرائم .

وليس المقصـود من بيان وصف الجـريمة هو تحـديد نوعها من جناية وجنحة ومخالفة – حيث سبق بحث ذلك وبيانه – [1] إنما المقصود منه وضع هذه الجريمة في المكان الصحيح ، حيث ترك الحديث عن وصفها القانوني يجعل منها جريمة ذات وصف عام لا تحدده ضوابط وحدود .

يدعونا ذلك إلى وضع الأوصاف القانونية التي ترتقي إلى جريمة الفساد وذلك في صورة بحث كل وصف على حدة ، مع الإشارة هنا إلى أن هذه الأوصاف تعد أهم ما تـوصف به جريمة الفساد ، وهو ما يميزها عن غيرها من الجرائم الأخرى ، وذلك على النحو التالي .

---

[1] ص 25 وما بعدها من هذه الرسالة .

- أولا : جريمة الفساد جريمة متعددة الأوصاف القانونية :

قد يرتكب الفاعل فعلا إجراميا واحدا يندرج تحت أكثر من نص تجريمي من نصوص قانون العقوبات ، فيصار إلى اختيار النص الذي ينطبق أكثر من غيره على الواقعة واستبعاد النصوص الأخرى ، حيث تعرف هذه الحالة بالتعدد الظاهري للنصوص الجزائية [1] أو اجتماع الجرائم المعنوي كما عبر عنه المشرع الأردني .

وإن كان الفرق بين التنازع الظاهري للنصوص القائم على تزاحم زائف للنصوص وينبغي فيه تطبيق النص الحقيقي من جهة وحالة التعدد المعنوي القائمة فعلا على عدة أوصاف قانونية مصدرها نصوص القانون المختلفة والتي يجب ذكرها في الحكم القائم على العقوبة الأشد من جهة أخرى واضحا .

وتعد جريمة الفساد من أبرز الجرائم التي تأخذ عدة أوصاف قانونية ، فقد يرتكب الفاعل جريمة سرقة ويكون محلها المال العام ، فتتعدد أوصاف هذه الجريمة إلى ثلاثة أوصاف جرمية ، فتعد هذه الجريمة إحدى الجرائم الواقعة على الأموال وتعطى وصف السرقة وفقا لنص المادة 399 من قانون العقوبات من ناحية أولى ، ومن ناحية ثانية تعد هذه الجريمة إحدى الجرائم الاقتصادية وفقا لنص المادة 3 / جـ / 5 من قانون الجرائم الاقتصادية ، ثم تعتبر ذات الجريمة جريمة فساد وذلك من ناحية ثالثة بالاستناد إلى نص المادة 5 / جـ من قانون هيئة مكافحة الفساد .

هذه الأوصاف الثلاثة التي ذكرت ، تنطبق على غالبية صور جريمة الفساد ، مع الإشارة إلى إمكانية تعدد أوصاف الفعل المرتكب بتكييف الجريمة إلى عدد كبير من الأوصاف ، فقد تتعدد الأوصاف القانونية للجريمة وذلك في حالة ما إذا كانت الجريمة المرتكبة هي في ذاتها ذات تعدد معنوي ثم ينطبق عليها وصف جريمة اقتصادية ثم جريمة فساد ، وهذه الإشكالية تبرز في العديد من المواضع ، وأكثر ما تثور في الاختصاص القضائي وتحديد المحكمة المختصة ، وهو ما سنبحثه لاحقا .

وإذا تعددت الأوصاف القانونية مع وحدة الفعل الإجرامي ، فإننا نكون أمام حالة التعدد المعنوي للجرائم ، والتي تجعل للفعل الواحد عدة أوصاف قانونية أو يكون لهذا الفعل أكثر من تكييف قانوني .

قانون العقوبات لم يغفل حالة التعدد المعنوي للجرائم ، فنص على هذه الحالة في الفصل الأول من الباب الثالث من كتابه الأول تحت عنوان اجتماع الجرائم المعنوي [2] ، كما أكدت على وجودها محكمة التمييز في العديد من أحكامها [3] ، إضافة إلى أنها عرفت هذه الحالة في أحد أحكامها عندما قالت أن : (التعدد المعنوي هو فعل مادي واحد تنطبق عليه عدة أوصاف قانونية) . [4]

---

[1] محمد سعيد نمور ، **دراسات في فقه القانون الجنائي** ، الطبعة الأولى ، الإصدار الأول ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2004 ، ص ص 117 – 118 .

[2] نصت المادة 57 من قانون العقوبات على أنه : (1- إذا كان للفعل عدة أوصاف ذكرت جميعها في الحكم ، فعلى المحكمة أن تحكم بالعقوبة الأشد . 2- على أنه إذا انطبق على الفعل وصف عام ووصف خاص اخذ بالوصف الخاص .) ، ونصت المادة 58 من ذات القانون على أنه : (1- لا يلاحق الفعل الواحد إلا مرة واحدة . 2- غير أنه إذا تفاقمت نتائج الفعل الجرمية بعد الملاحقة الأولى فأصبح قابلا لوصف أشد لوحق بهذا الوصف وأوقعت العقوبة الأشد دون سواها فإذا كانت العقوبة المقضي بها سابقا قد نفذت أسقطت من العقوبة الجديدة .) .

[3] تمييز جزاء 2007/640 ؛ تمييز جزاء 2006/742 ؛ تمييز جزاء 70/25 ؛ تمييز جزاء 68/82 ؛ تمييز جزاء 56/23 ، منشورات مركز عدالة .

[4] تمييز جزاء 2006/245 ، منشورات مركز عدالة .

إن النتيجة الهامة التي يجب التوصل إليها عند تعدد الأوصاف القانونية للفعل ذاته ، ومحل الحديث هنا جريمة الفساد ، هي أن تذكر جميع الأفعال في الحكم ويعاقب الجاني بالعقوبة الأشد ، وذلك تطبيقا لنص المادة 57 من قانون العقوبات وكذلك الأحكام العديدة لمحكمة التمييز [1] ، وهو ما سنتطرق إليه لاحقا . [2]

- ثانيا : جريمة الفساد جريمة عمدية :

يمكن الحديث عن بعض الجرائم التي توصف بأنها جرائم عمدية لا يتصور وقوعها بطريق الخطأ ، حيث تعد جريمة الفساد إحدى الجرائم التي لا تقع بطريق الخطأ ، إنما هي جريمة عمدية ، وبالتالي يتطلب قيامها توافر الركن المعنوي ، وهذا هو حال جميع الجرائم الجزائية باستثناء جريمتي القتل والإيذاء اللتان من المتصور وقوعهما بالخطأ .

وإذا دققنا النظر في غالبية صور جريمة الفساد ، فإننا نجد أنه من الصعوبة بمكان القول بوقوع هذه الصور بطريق الخطأ ، فقبول الرشوة وقبول الواسطة – سواء بالقول أو بالفعل – وكذلك اختلاس المال العام تعد من الجرائم العمدية التي لا تقع بالخطأ .

وإذا ما علمت أن المشرع الأردني عرف القصد الجنائي عندما نص على النية في المادة 63 من قانون العقوبات [3] ، فإن جريمة الفساد من الجرائم غير المتصور ارتكابها دون عمد أو قصد ، حيث أن التزوير والواسطة والمحسوبية هي جرائم عمدية .

ولأن الغالب في صور جريمة الفساد أنها جرائم عمد ، فإن الصفة العمدية تكون مؤثرة في جريمة الفساد ، مع الإشارة هنا إلى عدم إقصاء الخطأ في هذه الجريمة ، مما يجعلنا نؤكد على أن جريمة الفساد تعتبر من قبيل الجرائم المادية التي يكتفى فيها بإثبات ارتكاب الفاعل للفعل المادي وإعفاء النيابة العامة من واجب إثبات أي نوع من أنواع الخطأ [4] ، وذلك على الرغم من أن النيابة العامة في الأردن غير معفاة من عبء الإثبات .

- ثالثا : جريمة الفساد إحدى الجرائم ذات الخطر العام :

يراد بالخطر العام الخطر الفعلي الواقعي الذي يتطلبه المشرع بالنص التجريمي ، ويؤدي إلى تعريض مصالح عامة للخطر ، وهذا ما يستفاد من النموذج القانوني للجريمة كما رسمه المشرع بنص التجريم . [5]

---

[1] تمييز جزاء 2004/1194 ؛ تمييز جزاء 2004/739 ؛ تمييز جزاء 2004/58 ؛ تمييز جزاء 2003/403 ، منشورات مركز عدالة .

[2] ص 84 وما بعدها من هذه الرسالة .

[3] نصت المادة 63 من قانون العقوبات على أن : (النية هي إرادة ارتكاب الجريمة على ما عرفها القانون) ، ويستنتج من هذا النص أن عنصرا الركن المعنوي هما : العلم والإرادة .

[4] نشأت فكرة إقصاء الركن المعنوي والاكتفاء بالركن المادي في بداية القرن التاسع عشر ، وقد كانت هذه الفكرة من صنع محكمة النقض الفرنسية ، حيث اعتبرت بعض الجرائم من قبيل الجرائم المادية ، بما يعفي النيابة العامة من واجب إثبات أي نوع من الخطأ والاكتفاء بإثبات ارتكاب الفعل المادي من جانب المتهم ، من منطلق أن قصد الإضرار ليس ضروريا لتوقيع العقاب على هذه الأفعال ، فجنائية هذا الفعل تكتمل بمجرد مخالفة القانون . أنور المساعدة ، **المسؤولية الجزائية عن الجرائم الاقتصادية** ، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه ، جامعة عمان العربية للدراسات العليا ، 2005 ، ص 252 ، نقلا عن محمود داود يعقوب ، **المسؤولية في القانون الجنائي الاقتصادي** ، دراسة مقارنة بين القوانين العربية والقانون التونسي ، الأوائل ، دمشق ، 2001 ، ص 134 .

[5] عبد الباسط الحكيمي ، **النظرية العامة للجرائم ذات الخطر العام** ، أطروحة دكتوراه ، جامعة بغداد ، 2000 ، ص 112 .

سبق وأن أكدنا على أن جريمة الفساد تعتبر إحدى الجرائم المضرة بالمصلحة العامة ، ولكن من المتصور أن تضر بالمصلحة الخاصة بشكل كبير .

ونستطيع القول بأن جريمة الفساد كذلك إحدى جرائم الخطر العام ، وذلك بالنظر لما تسببه جريمة الفساد من ضرر بالمجتمع ، فارتكاب العديد من جرائم الفساد وانتشار مثل هذه الجريمة يعرض المجتمع إلى خطر التفكك ، ويحتاج ذلك إلى تجـــريم رادع وتجـــريم ذو قوة قانونية تحقق المبتغى من وراء سن التشريعات التي تخرج بالمجتمع بعيدا عن العديد من الأخطار المحدقة به .

وتعد الجرائم ذات الخطر العام طائفة مستقلة من الجرائم تنفرد بأحكام خاصة تميزها عن غيرها من الجرائم ، ويعود ذلك إلى الطبيعة الخاصة لهذا النوع من الجرائم ، وهذا ما دعا التشريعات إلى الاهتمام الكبير بهذا النوع من الجرائم ، فوسع من المظلة التشريعية التي تقف حماية من هذه الجرائم ، معتبرا إياها ذات خصوصية عن غيرها من الجرائم . [1]

من جانبي أرى أن الخطر العام الذي جعل من جريمة الفساد إحدى تلك الجرائم ، المصلحة المحمية التي توخاها المشرع في تجريمه لأفعال معينة ، أضف إلى ذلك أن مرتكب الفساد ينقله من فكرة التجريد وهي في المجتمع إلى فكرة التجريم وهي في القانون – من الواقع النظري إلى الواقع العملي – ، مما يوجب على المشرع إسباغ وصف القواعد الجزائية على ما يحدث في المجتمع من خطر عام .

الفقرة الثانية
المسؤولية الجزائية في جريمة الفساد

اختلف الفقه في تعريف المسؤولية الجزائية [2] ، وينبع هذا الاختلاف من عدم تطرق التشريع لتعريف هذه المسؤولية وكذلك القضاء والذي سار على نهج المشرع في عدم إيراد تعريف واضح ومحدد للمسؤولية الجزائية .

لذلك أخذ الفقه على عاتقه بيان وتوضيح المقصود بالمسؤولية الجزائية عبر العديد من التعريفات ، فقد عرفت بأنها التزام شخص بتحمل نتائج أفعاله المجرّمة [3] ، كما عرفت بأنها الالتزام بتحمل الجزاءات التي يقررها القانون لمن يخالف أحكامه ، أي التزام المجرم بتحمل عقوبة الجريمة التي ارتكبها [4] .

ونجد أن التعريف الدقيق لهذه المسؤولية هو ما ذهب إليه الدكتور محمود نجيب حسني ، عندما عرف المسؤولية الجزائية بأنها التزام بتحمل النتائج القانونية المترتبة على توافر أركان الجريمة ، وموضوعه هو العقوبة أو التدبير الاحترازي الذي ينزله القانون بالمسؤول عن الجريمة [5] .

---

[1] الحكيمي ، النظرية العامة للجرائم ذات الخطر العام ، مرجع سابق ، ص 108 .
[2] السعيد ، شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات ، مرجع سابق ، ص 507 .
[3] مصطفى العوجي ، **القانون الجنائي العام** ، الجزء الثاني ، المسؤولية الجنائية ، مؤسسة نوفل ، بيروت ، 1985 ، ص 12 .
[4] محمود محمود مصطفى ، **الجرائم الاقتصادية في القانون المقارن** ، الجزء الأول ، الأحكام العامة والإجراءات الجنائية ، الطبعة الثانية ، مطبعة جامعة الأزهر ، القاهرة ، 1979 ، ص 103 .
[5] حسني ، شرح قانون العقوبات اللبناني ، القسم العام ، مرجع سابق ، ص 469 .

وتقوم المسؤولية الجزائية على عنصرين ؛ هما الوعي والإرادة ، ويقصد بالوعي التمييز والإدراك بينما تعني الإرادة حرية الاختيار [1] ، وقد حدد المشرع الأردني عنصري المسؤولية الجزائية في المادة (74 / 1) من قانون العقوبات عندما نص على أنه : (لا يحكم على أحد بعقوبة ما لم يكن قد أقدم على الفعل عن وعي وإرادة) .

وإذا كانت المسؤولية الجزائية هي الالتزام بتحمل العقوبة التي يقررها القانون لمن يخالف أحكامه بارتكاب جريمة مما نص عليه ، فإنها النتيجة القانونية المترتبة على ارتكاب الجريمة ، فلكي تقوم لا بد من توافر أركان الجريمة ونسبتها إلى شخص معين ، حيث أن من المبادئ الأساسية في التشريعات الجزائية أن المسؤولية الجزائية – كمبدأ عام – شخصية ، بمعنى أنه لا يسأل جزائيا إلا الشخص الذي ارتكب الجريمة أو أسهم في ارتكابها ، أي من توافرت فيه صفة الفاعل أو الشريك في الجريمة . [2]

وللمسؤولية الجزائية عن جريمة الفساد طابع خاص يميزها عن غيرها من الجرائم ، ذلك أن تنظيم المسؤولية الجزائية عن هذه الجرائم ذات أهمية كبيرة في كل قانون ينظم صور جريمة الفساد ، فلم يبقي المشرع الأفعال التي نص عليها في قانون العقوبات ولم يكتفي بها ، فتوسع كثيرا في شموله للأفعال التي تشكل جريمة فساد ، مما يصعّب في حصر هذه الجرائم ويعقّد في شمولها ، وهذا التعدد والتعقيد يجعل من الصعب بمكان إعمال الأحكام العامة في المسؤولية الجزائية على جرائم الفساد ، لذا كان من اللازم تسليط بعض الضوء على هذه المسؤولية .

إن أبرز ما تتميز به جريمة الفساد في مسؤوليتها الجزائية هو طبيعة المصلحة المحمية فيها ، فإذا ما عرفنا أن القانون الجزائي يقوم على فكرة المصلحة ، فإن جريمة الفساد تقوم على فكرة حماية المصلحة العامة ، ذلك أن التطور الذي تشهده الحياة يحتاج إلى تشريع يلزم العامة على الوقوف جليا أمام احترام هذه المصلحة الأهم ، وعدم تجاوزها وصولا إلى مصالحهم الخاصة بارتكاب جريمة الفساد .

ولهذه الحقيقة نجد أن قانون هيئة مكافحة الفساد وقانون الجرائم الاقتصادية وقفا جنبا إلى جنب لتجريم أفعال مجرّمة أصلا في قانون العقوبات ، ذلك أن البقاء على قانون العقوبات والقواعد العامة الموجودة فيه باعتباره أصل القانون الجزائي وقاعدته العامة يجعل من التشريع الجزائي عاجزا عن الدخول إلى قلب المجتمع وحمايته من الأفعال التي تشكل بمجملها جرائم خطرة تصيبه بالشلل وتوقفه مكانه ، فيصبح المجتمع غير قادر على محاكاة التطور والتنمية بسبب عجز المشرع .

هذه العوامل والأسباب جعلت للمسؤولية الجزائية لجريمة الفساد تصورا بعيد المدى ينظر إليه باعتباره ذات أهمية كبرى .

لذا تعتبر جريمة الفساد من الجرائم ذات الخطر العام والتي لا يتوقف فيها على وقوع الضرر بالمجتمع أو بالاقتصاد الوطني ، بل تستوجب المسؤولية الجزائية فيها تعرض المجتمع

---

[1] للمزيد : حسني ، شرح قانون العقوبات اللبناني ، القسم العام ، مرجع سابق ؛ السعيد ، شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات ، مرجع سابق ؛ عوض محمد عوض ، **قانون العقوبات** ، القسم العام ، دار الثقافة الجامعية ، الإسكندرية ، 1983 ؛ محمد مصطفى القللي ، **في المسؤولية الجنائية** ، مكتبة عبد الله وهبة ، القاهرة ، 1945 ؛ محمد مصطفى القللي ، **في المسؤولية الجنائية : (أساس المسؤولية ، علاقة السببية ، القصد الجنائي ، الخطأ ، أسباب الإباحة ، موانع المسؤولية)** ، مطبعة جامعة فؤاد الأول ، القاهرة ، 1948 .

[2] حسني ، شرح قانون العقوبات اللبناني ، القسم العام ، مرجع سابق ، ص 504 .

إلى الخطر ، فالسياسة العقابية لهذه الجـريمة تفرض بمجرد الخوف من احتمال وقوع الضرر ، وهو ما يعبر عنه بالخطر .[1]

إن فرض الجزاء الجنائي المقرر على مرتكب جريمة الفساد بتطلب النظر في عدة تشريعات ، ذلك أن الاهتمام الواسع بهذه الجـريمة يحتاج إلى وجـود تشريعات تعالج هذه الجريمة .

إن اتساع نطاق المسؤولية الجزائية في صور جريمة الفساد جعل من تحميل كل من يمس المال العام المسـؤولية القانونية على ما ارتكب ، مما يجعل من مساس المال العام جـريمة خطيرة يقف القانون حماية منها ، لذلك ليس من السهل تحديـد صور جريمة الفساد ، وما يدل على ذلك التعبير الفضفاض الذي أورده قانون هيئة مكافحة الفساد وكذلك قانون الجرائم الاقتصادية .

إن التوسع الذي شهده تجريم الفساد من صور عديدة وضم الجرائم الاقتصادية جعل من المسؤولية الجزائية فيها من الأهمية بمكان ، حيث جريمة الفساد تتعلق بمجموعة من الأفعال التي تشكل خطرا على المجتمع وعلى الدولة وعلى المال العام ، مما جعل التشريع يتجه نحو تشديد الجزاء المقرر عليها .

وقيام جريمة الفساد بصورتها الاقتصادية يجعلنا ننظر إلى المسؤولية الجزائية نظرة مختلفة ، حيث أن أكثر هذا النوع من الجرائم الشكلية ، فلا ينتظر وقوع النتيجة وكذلك حدوث الضرر حتى يثبت الجزاء ، بل أن العديد من صور جريمة الفساد تستوجب المسؤولية لمجرد المحاولة .

يوصلنا هذا كله إلى نتيجة هامة مفادها أن اختلافا واضحا بين المسؤولية الجزائية عن جريمة الفساد والمسؤولية الجزائية في الجرائم بشكل عام يجد مكانه في التشريع الجزائي ، مما يجدي في القول أن جريمة الفساد تتميز عن تلك الجرائم بصورة خاصة وتعتبر من خصائصها اختلاف هذه المسؤولية .

إن الفكرة التي تضمنها قانون الجرائم الاقتصادية تقوم على العقوبات الإضافية وأخذ منحى التشدد في تجريم العديد من الأفعال التي يعد ارتكابها جرما اقتصاديا إلى جانب اعتباره جريمة فساد ، ويدل على ذلك الخروج عن القواعد العامة في العديد من الأحكام الموضوعية الواردة في قانون العقوبات والشكلية الواردة في قانون أصول المحاكمات ، والتي سنتطرق لبحثها تاليا .

وإذا ما عدنا إلى استقراء نصوص كل من قانوني الجرائم الاقتصادية وقانون هيئة مكافحة الفساد ، نجد أن المشرع خص الجرائم الاقتصادية دون غيرها بعدة خصائص ، أهمها مساواة العقوبة المقررة على فاعل الجريمة بالشركاء ، وهو ما نصت عليه المادة 4 / د من قانون الجرائم الاقتصادية [2] ، كما أن أحكام التقادم لا تسري على الجرائم الاقتصادية وكذلك على العقوبات المقررة لها ، وهو ما نصت عليه المادة 10 من قانون الجرائم الاقتصادية .[3]

---

[1] عبد الحميد الشواربي ، **الجرائم المالية والتجارية** ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 1986 ، ص ص 13 – 18 .

[2] نصت المادة 4 / د من قانون الجرائم الاقتصادية على أن : (يعاقب المحرض والمتدخل بعقوبة الفاعل الأصلي) .

[3] نصت المادة 10 من قانون الجرائم الاقتصادية على أنه : (لا تسري أحكام التقادم على الجرائم المرتكبة خلافاً لأحكام هذا القانون ولا يسري هذا التقادم على العقوبات المقررة لها) .

وبإسباغ هذه الصفات على صور جريمة الفساد ، فإن جريمة الفساد متى كانت جريمة اقتصادية فإن أحكام المسؤولية الجزائية التي أوردناها سالفا تنطبق على هذه الصورة ، وذلك لإسباغ الحماية اللازمة التي أرادها المشرع ، إضافة إلى عدم إفراغ قانون الجرائم الاقتصادية من مضمونه .

الفرع الثاني
مدى استقلال جريمة الفساد عن غيرها من الجرائم

إن تسليط الضوء على خصوصية جريمة الفساد يستوجب البحث في المدى الذي تختلف فيه جريمة الفساد عن غيرها من الجرائم ، مع الإشارة هنا إلى أن الارتباط الوثيق بين الجرائم الاقتصادية وجريمة الفساد لا يعني أن ثمة اختلاف بينهما ، فالاستقلالية تتطلب البحث في أوجه الاختلاف وأوجه التشابه .

وإلى جانب الجرائم الاقتصادية تبرز الجريمة المنظمة ، حيث تعتبر جريمة الفساد إحدى صور الجريمة المنظمة ، وبالتالي آثرنا التطرق إليها على نحو ما سنبحث تاليا .

إن ظهور الفساد غالبا في الإدارات العامة يوحي أن الفساد مرتبط بالقانون الإداري ، ولا أنكر أن أكثر أنواع الفساد انتشارا هو الفساد الإداري الذي يتسبب بقيام الجريمة التأديبية يستوجب المسؤولية التأديبية ، لكن هذا لا يلغي حقيقة أن الفساد الإداري يعد جريمة جزائية تستوجب المسؤولية الجزائية ، لذا فإن التطرق إلى استقلال جريمة الفساد عن الجريمة التأديبية يقع من الأهمية بمكان بحثه وبيان أوجهه .

وبناء على ما سبق ، فسنقسم هذا الفرع إلى ثلاث فقرات ؛ نتناول في الأولى جريمة الفساد والجريمة الاقتصادية ، وفي الثانية جريمة الفساد والجريمة المنظمة ، أما الفقرة الثالثة فسنبحث بها جريمة الفساد والجريمة التأديبية ، وذلك على النحو التالي .

الفقرة الأولى
جريمة الفساد والجريمة الاقتصادية

تعد الجريمة الاقتصادية في الأردن أي جريمة تلحق الضرر بالمركز الاقتصادي للمملكة أو بالثقة العامة بالاقتصاد الوطني أو العملة الوطنية أو الأسهم أو السندات أو الأوراق المالية المتداولة أو إذا كان محلها المال العام أو إذا كانت تتعلق بالأموال العامة ، ويستند هذا المفهوم على نص المادة الثالثة من قانون الجرائم الاقتصادية الأردني .

ويرى الفقه أن من الصعوبة بمكان تحديد مفهوم واضح ومحدد للجريمة الاقتصادية ، وذلك يعود إلى عوامل وأسباب عديدة ، أهمها الاختلاف الواسع بين الأنظمة الاقتصادية وكذلك التقدم والتطور الصناعي والتكنولوجي الذي يؤثر على الاقتصاد ويسبب بدوره تطورا في الأساليب والممارسات والأفعال التي يعد ارتكابها أو اقترافها جرما اقتصاديا .[1]

لذا فإن البعض يصف الجريمة الاقتصادية بأنها جـ ـريمة متحـــركة عارضة تقع في زمن وتعاقب بعقوبة محددة وفي ضـ ـوء الحالة الاقتصـادية التي تعيشها البلاد مهما كان نظامها .[2]

---

[1] أنور المساعدة ، المسؤولية الجزائية عن الجرائم الاقتصادية ، مرجع سابق ، ص 68 وما بعدها .
[2] غسان رباح ، **قانون العقوبات الاقتصادي** ، منشورات بحسون الثقافية ، بيروت ، 1990 ، ص 38 .

لكني أرى أن هنالك تعريفا جمع كل صور الجريمة الاقتصادية وهو تعريفها بأنها كل فعل أو امتناع تم النص على تجريمه في قانون خاص بالجرائم الاقتصادية أو في قانون العقوبات أو في غيرهما من القوانين المنظمة للحياة الاقتصادية وذلك استنادا إلى سياسة التجريم الاقتصادية التي تتبعها كل دولة . [1]

قانون العقـوبات الأردني ومنذ صـدوره عام 1960 كان قد نص على العـديد من الجـرائم الاقتصادية ، ولكن بصـدور قانـون الجـرائم الاقتصادية رقم 11 لسنة 1993 تم تسليط الضـوء بصورة أكبـر على هذه الجريمة ، حيث أخرج المشرع هذا النوع من الجرائم من القواعد العامة التي وجدت في قانون العقوبات ليضع لها قالبا خاصا في قانون الجرائم الاقتصادية ، وهي من هذه الناحية تتشابه مع جريمة الفساد ، حيث أنهما تستمدان شرعيتهما من قانون العقوبات .

كما تتشابه جـريمة الفساد مع الجـريمة الاقتصادية في أن كلاهما قـد وردا نصا من قبل المشـرع ، وإن كان هناك توسع وغموض في العـديد من مصطلحات القانونين ، إلا أن المشـرع ذكـر ما ينطبق على الجـريمة لكي تعتبر جـريمة فساد وكذلك فعل بالنسبة للجريمة الاقتصادية .

كما تتشابه جريمة الفساد والجريمة الاقتصادية في أنهما جريمتان تستمدان تجريمهما من قانون العقوبات ، إلى جانب الآثار الاقتصادية التي يخلفها ارتكاب العديد من صور جريمة الفساد ، مما يدخل هذه الصور ضمن الجرائم الاقتصادية التي تضر بالمصالح الاقتصادية التي توجه السياسة الاقتصادية للدولة [2] ، مما يعود بالأثر السلبي على المجتمع الذي هو الهدف الأسمى في الحماية التي يتطلبها القانون الجزائي .

إن جريمة الفساد يجب أن تأخذ بعين الاعتبار ما يسمى بإجرام الشركات ، حيث أن الشركات الكبرى تعتمد على الفساد كثيرا خلال عملها ، مما يجعل تجريم الفساد أمر ضروري للحد من إجرام الشركات والقوة التي تستمدها هذه الشركات من السياسة الفاسدة متى وجدت [3] ، خاصة وأن هذه الجرائم ترتكب من أصحاب النفوذ الاقتصادي والسياسي من رجال أعمال ورجال سلطة يسيئون استعمالها [4] .

وتتفق الجريمة الاقتصادية مع جريمة الفساد في المصلحة المحمية لكل منهما ، حيث أن اقتصاد الدولة والسياسة الاقتصادية التي تتعلق بها تتأثر بصورة مباشرة جراء ارتكاب مثل هذا النوع من الجرائم ، وأهم عناصر هذا الاقتصاد المال العام والذي يعد المصلحة الأسمى التي حفظها قانون هيئة مكافحة الفساد .

وإذا كانت الجريمة الاقتصادية تتميز عن غيرها من الجرائم وخصوصا في القواعد الشكلية ، فإن جريمة الفساد تبقى منطوية ضمن الأحكام العامة في التجريم والعقاب ، فمصدر

---

[1] المساعدة ، المسؤولية الجزائية عن الجرائم الاقتصادية ، مرجع سابق ، ص 105 .
[2] المساعدة ، المرجع ذاته ، ص 68 وما بعدها .
[3] محمد محي الدين عوض ، أهم **الظـواهر الاقتصادية الإنحـرافية والإجـرامية** ، بحث مقـدم إلى الندوة العلمية الحادية والأربعون " الجـرائم الاقتصادية وأساليب مـواجهتها " ، أكاديمية نايف العربية للعلـوم الأمنية ، الـرياض ، 28 – 30 أيلـول 1996 ، ص ص 13 – 14 .
[4] عبود السراج ، **مكافحة الجرائم الاقتصادية والظواهر الإنحرافية** ، بحث مقدم إلى الندوة العلمية الحادية والأربعون " الجرائم الاقتصادية وأساليب مواجهتها " ، مرجع سابق ، ص 114 .

التمييز في الجريمة الاقتصادية هو قانون الجرائم الاقتصادية ، بينما لم يكسب قانون هيئة مكافحة الفساد جريمة الفساد الخصوصية التي تميزها عن غيرها من الجرائم .

وباستقراء نص المادة 5 / جـ من قانون هيئة مكافحة الفساد أستطيع القول بالنتيجة الهامة التي توصلت إليها ، ومفادها أن كل جريمة اقتصادية هي جريمة فساد ولكن ليس كل جريمة فساد هي جريمة اقتصادية .

هذه النتيجة تقودني إلى أن جريمة الفساد متى كان وصف الجريمة الاقتصادية منطويا عليها ، فإن القواعد الموضوعية والشكلية التي خصها المشرع بالجرائم الاقتصادية تنطبق على تلك الجريمة .

الفقرة الثانية
جريمة الفساد والجريمة المنظمة

وجد مصطلح الإجرام المنظم مكانا له في التشريع الأردني عندما عرفت المادة الثانية من قانون منع الاتجار بالبشر رقم 9 لسنة 2009 الجماعة الإجرامية المنظمة بأنها جماعة مؤلفة من ثلاثة أشخاص أو أكثر موجودة ولو لفترة من الزمن وتعمل بصورة متضافرة بهدف ارتكاب فعل أو أكثر من الأفعال المجرمة وفقا لأحكام هذا القانون من أجل الحصول بشكل مباشر أو غير مباشر على منفعة مالية أو منفعة مادية أخرى . (1)

وتعرف الجريمة المنظمة بأنها جريمة ترتكب من قبل شخص يشغل موقعا في عمل قائم على أساس تقسيم العمل ومخصص لارتكاب الجريمة (2) ، ويعرفها أحد الباحثين بأنها الجريمة التي ترتكبها منظمة إجرامية مؤلفة من ثلاثة أشخاص فأكثر أنشئت بقصد ارتكاب جرائم معينة على نحو مستمر وبباعث الربح (3)

تلتقي جريمة الفساد والجريمة المنظمة في اتجاهات عديدة ، أبرزها ذلك التوسع والمرونة في وضع صور حصرية لهاتين الجريمتين ، وهذا لا يؤدي إلا لمزيد من التعقيد والصعوبة في تحديد مثل هذا النوع من الجرائم ووضعها في الإطار الجرمي .

هذا التجاذب بين الجريمتين يجعل من الجريمة المنظمة تقترب نوعا ما من اعتبار جريمة الفساد إحدى صورها ، ولكن ليس المقصود بها تلك الجريمة التي نبحثها ، وإنما نوع خاص من أنواع وصور تلك الجريمة لا تنطبق إلا إذا وضعت في قالب الإجرام المنظم .

---

(1) من الجدير بالذكر أن تعريف الإجرام المنظم الذي أورده قانون منع الاتجار بالبشر هو ذاته التعريف الذي نصت عليه المادة 2 / أ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية ، حيث جاء فيها ما يلي : (يقصد بتعبير جماعة إجرامية منظمة جماعة ذات هيكل تنظيمي ، مؤلفة من ثلاثة أشخاص أو أكثر ، موجودة لفترة من الزمن وتعمل بصورة متضافرة بهدف ارتكاب واحدة أو أكثر من الجرائم الخطيرة أو الأفعال المجرمة وفقا لهذه الاتفاقية ، من أجل الحصول بشكل مباشر أو غير مباشر على منفعة مالية أو منفعة مادية أخرى) .

(2) كوركيس يوسف داود ، **الجريمة المنظمة** ، رسالة دكتوراه ، الطبعة الأولى ، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2001 ، ص 15 ؛ نقلا عن : محمد الأمين البشري ، **التحقيق في قضايا الجريمة المنظمة** ، بحث مقدم إلى ندوة (الجريمة المنظمة وأساليب مكافحتها) ، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية بالتعاون مع وزارة الداخلية لدولة الإمارات العربية المتحدة بأبو ظبي ، 14 – 18 تشرين الثاني 1988 ، دار النشر ، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض ، 1998 ، ص 150 ؛ نقلا عن :
Donald R. Cressey **(Theft of Nation)** New York , Harper and Row Publishers , 1969 , P. 313 .

(3) داود ، الجريمة المنظمة ، مرجع سابق ، ص 22 .

وتلتقي الجريمة المنظمة مع جريمة الفساد بأنها من الجرائم ذات الخطر العام ، وتعد الجريمة المنظمة من الظواهر الإجرامية الحديثة والتي قد يمتد أثرها لأكثر من دولة [1] ، فيما نرى أن جريمة الفساد تعد جريمة تقليدية تم تحديثها في الآونة الأخيرة .

وإذا كان المشرع الأردني تطرق إلى بعض الجرائم التقليدية التي تعد إجراما منظما مثل جرائم الإرهاب [2] ، فإن جريمة الفساد قد خصها المشرع بقواعد خاصة وتحديد تشريعي وجد نفسه داخل نصوص مواد معينة ، وإن شابها بعض التوسع والمرونة .

وإذا كان التلاقي والترابط بين كل من جريمة الفساد والجريمة المنظمة كبيرا ، فإن أوجه الاختلاف بينهما موجود في عدة أوجه ، أهمها :

- أن الجريمة المنظمة لا يمكن أن ترتكب من شخص واحد [3] ، حيث أن أهم ما يميزها أنها ترتكب من تنظيم إجرامي [4] ، بينما قد ترتكب جريمة الفساد من فرد أو مجموعة من الأفراد .

- أن من الصعوبة بمكان قيام الدولة التي ارتكبت فيها الجريمة المنظمة بإجراء التحري والتحقيق فيها بصورة منفردة ما لم تدعم بالمعلومات اللازمة من قبل الدول الأخرى التي وقعت فيها أجزاء من ذلك النشاط أو نتيجة من نتائجه [5] ، بينما تعد جريمة الفساد من الجرائم التي يسهل كشفها والتحري عنها نسبيا مقابل الجريمة المنظمة ، وذلك مشروط بوجود أجهزة فعالة وقادرة على التحكم ، إضافة إلى تضافر الجهود الوطنية نحو إيقاع العقاب على مرتكبي الفساد .

- أن الجريمة المنظمة تتطلب جهود ا دولية مكثفة وتعاون ا دوليا وثيقا بهدف مكافحتها ومنع إفلات مرتكبيها من العقاب [6] ، بينما يحد من انتشار الفساد الوضع الداخلي للدولة ، وإن كان للتعاون الدولي في جريمة الفساد أهمية سنبرزها لاحقا .

وإذا كان هنالك أوجه اختلاف عديدة بين الجريمة المنظمة وجريمة الفساد ، فإن استخدام وسائل الفساد وممارسته يعد إج ــ راما منظما إذا انط ــ وى على سلوك إج ــ رامي ذو طبيعة تنظيمية [7] .

وبالتالي متى كانت الجريمة المنظمة قد ارتكبت بوسائل الفساد وعن طريق إحدى صور جريمة الفساد ، فإن جريمة الفساد في هذه الحالة تعد إجراما منظما ، فينطبق وصف الجريمة المنظمة على هذه الصورة متى توافرت الشروط والأركان التي وضعها الفقه لاعتبار جريمة ما جريمة منظمة .

---

[1] جهاد البريزات ، **الجريمة المنظمة** ، دراسة تحليلية ، رسالة ماجستير ، جامعة مؤتة ، 2004 ، ص 72 .
[2] البريزات ، الجريمة المنظمة ، مرجع سابق ، ص 41 .
[3] داود ، الجريمة المنظمة ، مرجع سابق ، ص 64 .
[4] البريزات ، الجريمة المنظمة ، مرجع سابق ، ص 73 .
[5] داود ، الجريمة المنظمة ، مرجع سابق ، ص 15 .
[6] داود ، الجريمة المنظمة ، مرجع سابق ، ص 52 ؛ البريزات ، مرجع سابق ، ص 68 وما بعدها .
[7] داود ، الجريمة المنظمة ، مرجع سابق ، ص 27 وما بعدها .

ويعد استخدام جريمة الفساد أحد أهم وسائل ارتكاب السلوك الجرمي في الجريمة المنظمة ، حيث تلجأ التنظيمات الإجرامية إلى استخدام وسائل خاصة لتحقيق أهدافها متمثلة في استخدام الرشوة وغيرها من صور جريمة الفساد ، فتحرص الجماعة الإجرامية المنظمة على تسخير الموظفين العموميين لتسهيل مهمتها لضمان مساعدتهم لها في تحقيق الأهداف التي تسعى إليها ، وبالتالي تقليل مخاطر كشف عملياتهم من السلطات العامة ، فيترتب على ذلك التحكم باتجاهات القائمين على السلطة وصولا إلى إكمال الأهداف الإجرامية .[1]

وغالبا ما تسعى الجماعات الإجرامية إلى سيطرتها على العديد من مؤسسات الدولة وذلك لتسخر القائمين عليها خدمة لها وتحقيقا لأهداف عديدة أهمها :

١. الحصول على مزايا تمكنهم من تسهيل أنشطتهم الإجرامية .

٢. إعاقة خطة الدولة لمواجهتهم لإفلات الجناة من العقاب .

٣. توفير المزايا والتسهيلات التي تهمهم مستقبلا عن التدخل في الحياة السياسية داخل الدول .[2]

وتكمن العلاقة القانونية بين جريمة الفساد والجريمة المنظمة بأن الجريمة المنظمة ليست من الفساد ولكن قد تكون الجريمة التنظيمية فسادا ، بينما تعد جريمة الفساد ذو الطابع الدولي إحدى صور الجريمة المنظمة .[3]

يمكننا القول بأن لجريمة الفساد والجريمة المنظمة عوامل مشتركة تساعد على انتشارها ، أبرزها عامل تبادل المنافع المادية والمعنوية بين مرتكبي جريمة الفساد والجريمة المنظمة ، ويعزز هذه العلاقة السببية الظروف الاجتماعية المحلية للمجتمعات ، فكلما أصيب المجتمع بالتفكك وتراجع القيم والفساد وجدت الجريمة المنظمة ضالتها ونجحت في استقطاب ضعاف النفوس ومضاعفة الفساد والتفكك الاجتماعي حتى تقع أجهزة العدالة الجنائية تحت سيطرتها ويصاب المجتمع بحالة من عدم الاستقرار .[4]

وإذا كانت الجريمة المنظمة تحتاج إلى عصابات تقوم بتنفيذها ، فإن هؤلاء وهم يرتكبون الجريمة المنظمة يحتاجون إلى اختراق المؤسسات العامة ومؤسسات القطاع الخاص وذلك لتسهيل ارتكابهم للجرم المنظم ، وصولا إلى انسيابية عمليات الجريمة المنظمة المستحدثة ، لذا فهم يحتاجون إلى من يقدم لهم التسهيلات المطلوبة للقيام بهذه الجرائم ولا تقدم هذه التسهيلات إلا بارتكاب جريمة الفساد .[5]

---

[1] البريزات ، الجريمة المنظمة ، مرجع سابق ، ص ص 51 – 52 .

[2] البريزات ، الجريمة المنظمة ، مرجع سابق ، ص 53 .

[3] محمد الأمين البشرى ، **الفساد والجريمة المنظمة** ، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض ، 2007 ، 87 .

[4] البشرى ، الفساد والجريمة المنظمة ، مرجع سابق ، ص 103 ، الهامش رقم (2) نقلا عن :
Snider Laureen , Bad Business : **Corporate Crime in Canada** . Ontario : Nelson , 1993 , pp. 131 – 159 .

[5] البشرى ، الفساد والجريمة المنظمة ، مرجع سابق ، ص 107 ، الهامش رقم (1) نقلا عن :
Edgardo Buscaglia and Jan Van Dijk , **Controlling Organized Crime and Corruption in the Public Sector , Crime Prevention and Criminal Justice Office** , 2004 .

وإذا أمعنت النظر بالعديد من صور جريمة الفساد ، فإننا نجد أن أغلب الجرائم المرتكبة جرائم منظمة بكامل عناصرها ، حيث يشارك بارتكابها عدد كبير من الأشخاص والجهات ، وتعمل بصورة حلقات متداخلة وشبكات استمرت أنشطتها من حيث الزمان وامتدت عبر الحدود الدولية ، وبالتالي تعد هذه الجرائم صورا من الفساد المنظم [1] ، وهو المصطلح الذي يضع نفسه في المكان الصحيح إذا ما أشرنا إلى أن التداخل بين الجريمتين يجعل بينهما تلازما ، بحيث تعد علاقة جريمة الفساد مع الجريمة المنظمة علاقة سبب ونتيجة .

الفقرة الثالثة
جريمة الفساد والجريمة التأديبية

لم يتعرض المشرع الإداري لتعريف وتحديد مدلول الجريمة التأديبية ، بل اكتفى بذكر الواجبات الملقاة على كاهل الموظف العام والأعمال المحظورة عليه بصورة عامة والجزاءات التي تنال منه فيما لو انتهك التزاما ما أو اقترف عملا محظورا عليه . [2]

كما أن المشرع الإداري لم يحدد مفهوم الجريمة التأديبية على نحو واضح وصريح ، بل عبر عنها بشكل ضمني وغير مباشر ، وهذا الوضع بدون شك قد ترك مجالا واسعا وهامشا عريضا أمام السلطة التأديبية وبالذات الرئاسية منها لملاحقة الموظف ، وذلك في ضوء فتح الباب أمام فقهاء وشراح القانون الإداري في التصدي لهذا الأمر . [3]

وبالرغم من الاختلاف الذي قد يكون واضحا بين الجريمة الجزائية والجريمة التأديبية ، إلا أن كل من الجريمتين تقتربان من بعضهما البعض وبالذات عندما تكون الجريمة الجزائية جريمة فساد ، وذلك يتضح عندما نلاحظ أن من الأفعال ما يعد جريمة جزائية وتأديبية في آن واحد ويكون هذا الفعل جريمة فساد .

فإذا ارتكبت جريمة الاختلاس فإنه من اللازم أن يقترن الفعل المقترف بفاعله وهو الموظف العام ، وبالتالي تقوم دعوى الحق العام بجانب الدعوى التأديبية .

ولا يترتب على هذه الحالة أي اتصال بين الدعويين ، بل تسير كل منهما في الطريق المرسوم لها لغايات تطبيق الجزاء المقرر لكل منهما ، فالحكم التأديبي يصدر بمنأى عن دعوى الحق العام ، وكذلك الحكم الجزائي أمام الدعوى التأديبية [4] ، وهو ما أكدت عليه محكمة العدل العليا . [5]

ويرى الدكتور كامل السعيد أنه يقع من الواجب على القضاء التأديبي احترام قوة الشيء المحكوم به جزائيا من حيث الوصف القضائي [6] ، غير أنني لا أرى ذلك في ضوء النصوص

---

[1] البشرى ، الفساد والجريمة المنظمة ، مرجع سابق ، ص 115 .

[2] عيسى محمد الحسين ، **الجريمة التأديبية للموظف العام في التشريع السوري** ، بحث قانوني أعد لإتمام نيل درجة الماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة دمشق ، 2000 ، ص 6 .

[3] عيسى محمد الحسين ، الجريمة التأديبية للموظف العام في التشريع السوري ، مرجع سابق ، ص ص 7 – 8 .

[4] السعيد ، شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات ، مرجع سابق ، ص ص 34 – 35 .

[5] جاء بقرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1965/61 : (إن المخالفات التأديبية هي تهم قائمة بذاتها مستقلة عن التهم الجزائية ، قوامها مخالفة الشخص لواجبات وظيفته أو مهنته ومقتضياتها وكرامتها ، بينما التهم الجزائية هي خروج المتهم على المجتمع فيما تنهى عنه القوانين الجزائية أو تأمر به ، ويبقى هذا الاستقلال قائما حتى لو كان ثمة ارتباط بين التهمتين التأديبية والجزائية) .

[6] السعيد ، شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات ، مرجع سابق ، ص 35 .

التشريعية ، وإن كان رأي الدكتور السعيد يستند – حسب تفسيرنا – على قوة النص الجزائي ومساس الجريمة الجزائية بالمجتمع قبل النص التأديبي ومساسه بالوظيفة العامة ، إلا أنني لا أرى ذلك لسببين :

(١)خلو نصوص التشريعات الجزائية – وخاصة قانون أصول المحاكمات الجزائية – من منح القوة للحكم الجزائي أمام الحكم التأديبي كما هو ممنوح له أمام القضاء المدني [1]، بمقابل نص المادة 148 / جـ من نظام الخدمة المدنية وتعديلاته رقم 30 لسنة 2007 والذي نص على أنه : (لا يحول القرار الصادر بإدانة الموظف أو تبرئته من الشكوى أو الدعوى التي قدمت ضده أو الحكم بعدم مسؤوليته عما أسند إليه أو منع محاكمته أو شموله بالعفو العام دون اتخاذ الإجراءات التأديبية اللازمة بحقه بمقتضى أحكام هذا النظام على المخالفة التي ارتكبها وإيقاع العقوبة التأديبية المناسبة عليه أو إحالته إلى المجلس التأديبي) ، وذلك بالرغم من أن هنالك شيئا من الحجية للحكم القضائي الجزائي أمام الحكم التأديبي ، وهو ما سيتبين لاحقا .

(٢)الخطورة التي تنتج عن الجريمة التأديبية والإخلال الذي يخلفه ارتكاب معظم صور هذه الجريمة ، فهذه الخطورة لا تبتعد كثيرا عما تسببه الجريمة الجزائية وخاصة جريمة الفساد من إخلال بالمجتمع وتأثير على الدولة والمال العام ، فكلتا الجريمتان – الفساد والتأديبية – تؤثران على المجتمع بشكل مباشر ، باستثناء قلة قليلة من تلك الجرائم التي تؤثر بشكل غير مباشر على الدولة والمال العام وبالتالي على المجتمع .

لقد دعا التلازم في بعض الأفعال – ومنها جريمة الفساد – بين القانون الجزائي والقانون الإداري إلى ظهور اتجاه فقهي وجد صداه لدى بعض التشريعات الغربية يدعو إلى إيجاد تشريع مستقل أطلق عليه القانون الإداري الجزائي ، وقد تولدت هذه الفكرة من خلال العديد من الجرائم التي تشترك في أحكامها بين القانونين الجزائي والإداري ، وبالتالي إعطاء الإدارة شيء من السلطة في إيقاع الجزاء الجنائي على مرتكبي بعض الأفعال المجرمة جزائيا .[2]

إلا أنه يؤخذ على ذلك منح الإدارة سلطات واسعة تدخل ضمن إيقاع الجزاء الجنائي على مرتكب الجريمة الجزائية ، ناهيك عن مساس ذلك بمبدأ الفصل بين السلطات ، حيث أن صلاحية إيقاع الجزاء الجنائي على مرتكب الفساد من الواجب عدم منحها لغير القضاء .

وقد أخذت بهذا النظام التشريعي العديد من الدول ؛ أبرزها ألمانيا وايطاليا وسويسرا وبولندا والنمسا ، حيث فقدت في هذه الدول بعض الجرائم الصفة الجنائية ، واستخدم الطريق الإداري كأسلوب لمعالجة هذه الجرائم [3] ، وبهذا تكون هذه التشريعات قد أقرت الازدواجية

---

[1] نصت المادة 332 من قانون أصول المحاكمات الجزائية وتعديلاته رقم 9 لسنة 1961 على أن : (يكون للحكم الجزائي الصادر من المحكمة الجزائية في موضوع الدعوى الجزائية بالبراءة أو عدم المسؤولية أو بالإسقاط أو بالإدانة قوة الشيء المحكوم به أمام المحاكم المدنية في الدعاوى التي لم يكن قد فصل فيها نهائيا وذلك فيما يتعلق بوقوع الجريمة وبوصفها القانوني ونسبتها إلى فاعلها ، ويكون للحكم بالبراءة هذه القوة سواء بني على انتفاء التهمة أو على عدم كفاية الأدلة ، ولا تكون له هذه القوة إذا كان مبنيا على أن الفعل لا يعاقب عليه القانون) .

[2] نواف كنعان ، **القانون الإداري** ، الكتاب الأول ، الطبعة الأولى ، الإصدار الثاني ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2006 ، ص 113 ؛ هاني علي الطهراوي ، **القانون الإداري** ، الطبعة الأولى ، الإصدار الثالث ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2006 ، ص ص 33 – 34 .

[3] الطهراوي ، القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص ص 33 – 34 .

بين القانون الجزائي والقانون الإداري ، وسلمت بقيام الجريمتين الإدارية والجزائية معا وإخضاعهما لأحكام هذا القانون . [1]

وتأخذ أوجه الاستقلال بين الجريمة الجزائية والجريمة التأديبية وخاصة في صور جريمة الفساد المتعددة مكانها في استقلال الدعوى من ناحية وكذلك إيقاع الجزاء سواء كان جزاءا جنائيا أو تأديبيا من ناحية أخرى .

إن هذا الاستقلال أو الاختلاف بين كل من جريمة الفساد والجريمة التأديبية لا يمنع من وجود ترابط بين هاتين الجريمتين ، هذا الترابط يجد مكانه في إلزام سلطات التأديب الإدارية بوقف كامل الإجراءات المتخذة إلى حين صدور الحكم الجزائي ، وقد نصت على هذا الأثر الهام المادة 148 / أ من نظام الخدمة المدنية سالف الذكر . [2]

ومن الجدير بالذكر أن هذا الاتجاه الذي اتبعه التشريعان المصري والسوري إلى جانب الأردني لم يأخذ به التشريع الفرنسي ، فلا إلزام على سلطات التأديب الفرنسية بإيقاف الإجراءات التأديبية إلى حين صدور الحكم الجزائي ، إنما وضعت هذه القاعدة بشكل جوازي واختياري لهذه السلطات . [3]

إن جريمة الفساد وفي بعض صورها أثـرت بشكل مباشر على الجـ ـريمة التأديبية وذلك في جانبين ؛ يتمثل الأول في المادة 4 / ب من قانـون الجــرائم الاقتصادية التي نصت على أنه : (وللمحكمة أن تقضي بالإضافة للعقوبة المنصوص عليها في الفقرة أ من هذه المادة بالعزل من العمل وبغرامة لا تتجاوز مائة ألف دينار) ، حيث منح المشرع الجزائي المحكمة الجزائية صلاحية إيقاع أقسى عقوبة تأديبية وفق التدرج العقابي الذي أخذ به النظام التأديبي في القانون الإداري وهي عقوبة العزل .

أما الجانب الثاني ، فقد وجد مكانه في المادة 171 من نظام الخدمة المدنية والتي اعتبرت الموظف معزولا بحكم القانون إذا حكم عليه بجريمة مخلة بالشرف أو أي جريمة مخلة بالأخلاق العامة ، أو إذا حكم عليه بالحبس لمدة تزيد على ستة أشهر . [4]

إن مصطلح الجريمة المخلة بالشرف والذي أطلق على بعض صور جريمة الفساد تم إسناده إلى قانون العقوبات ، حيث أنه إذا ما أرتكب فعل ما وأخذ وصفا قانونيا معينا وجب اعتباره جريمة مخلة بالشرف ، وبالتالي يعد الموظف الذي ارتكب مثل هذه الجرائم معزولا حكما من تاريخ اكتساب الحكم الدرجة القطعية .

---

[1] كنعان ، القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 113 .

[2] نصت المادة 148 / أ من نظام الخدمة المدنية على أنه : (إذا تبين أن المخالفة التي أسندت للموظف تنطوي على جريمة جزائية ، فيترتب إيقاف الإجراءات التأديبية ، وإحالة الموظف ومحاضر التحقيق الذي أجري معه والأوراق والمستندات الأخرى المتعلقة بالمخالفة إلى المدعي العام المختص أو إلى المحكمة المختصة ، ولا يجوز في هذه الحالة اتخاذ أي إجراء تأديبي بحق ذلك الموظف أو الاستمرار في أي إجراء تم اتخاذه إلى أن يصدر الحكم القضائي القطعي في الشكوى أو الدعوى الجزائية التي قدمت ضده) .

[3] منصور إبراهيم العتوم ، المسؤولية التأديبية للموظف العام ، دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسوريا ومصر وفرنسا ، الطبعة الأولى ، مطبعة الشرق ومكتبتها ، عمان ، 1984 ، ص 34 .

[4] نصت المادة 171 / أ من نظام الخدمة المدنية على أن : (يعزل الموظف في أي من الحالات التالية : 1. إذا حكم عليه من محكمة مختصة بأي جناية أو جنحة مخلة بالشرف كالرشوة والاختلاس والسرقة والتزوير وسوء استعمال الأمانة واستثمار الوظيفة والشهادة الكاذبة أو أي جريمة أخرى مخلة بالأخلاق العامة . 2. إذا حكم عليه بالحبس من محكمة لمدة تزيد على ستة أشهر لارتكابه أي جريمة أو جنحة من غير المنصوص عليها في البند 1 من هذه المادة . 3. إذا صدر قرار من المجلس التأديبي بعزله .) ، ونصت الفقرة ب من ذات المادة على أن : (يعتبر الموظف في أي حالة من الحالات المنصوص عليها في البندين 1 و 2 من الفقرة أ من هذه المادة معزولا حكما من تاريخ اكتساب الحكم الدرجة القطعية) .

وإذا ما عدت إلى صور جريمة الفساد التي اعتبرها المشرع الإداري جرائم مخلة بالشرف ، نجد أنها ذكرت على سبيل المثال لا الحصر ، مع أن تعبير الجرائم المخلة بالشرف لم يتم توضيحه – بحد علمنا – من جانب فقه القانون الجزائي .

محكمة العدل العليا بدورها وضعت مفهوما عاما للجريمة المخلة بالشرف ، وذلك عندما جاء بأحد أحكامها أنه : (استقر الفقه والقضاء على تعريف الجريمة المخلة بالشرف والأمانة على أنها تلك التي ينظر إليها المجتمع على أنها كذلك ، وينظر إلى مرتكبها بعين الازدراء والاحتقار ، إذ يعتبر ضعيف الخلق منحرف الطبع دنيء النفس ، فإذا تمت الجريمة بحسب الظروف التي ارتكبت فيها عن ضعف في الخلق أو انحراف في الطبع أو تأثير بالشهوات أو النزوات أو سوء السيرة كانت مخلة بالشرف والأمانة ، وإن لم تنم عن شيء من ذلك فلا تعتبر مخلة بالشرف أو الأمانة بصرف النظر عن التسمية المقررة لها في القانون) [1] ، وإن كان المأخذ يرد على هذا المفهوم بأنه صادر عن محكمة إدارية وليست محكمة جزائية .

---

[1] عدل عليا 1993/313 ، منشورات مركز عدالة .

المطلب الثاني
كفاية الجزاء الجنائي

حرص المشرع الجزائي على إقحام الجزاء الجنائي الواجب اتخاذه بحق المجرم بذات النص التجريمي ، فكان الوجه الآخر لعملة النص الجزائي ، هادفا بهذا تحقيق أقصى النتائج التي توخاها المشرع في فرضه لهذا الجزاء .

إن السياسة الجنائية الحديثة لم تعد قاصرة على إيقاع العقاب على الجناة ، إنما البحث عن أسلوب آخر يكافح الجريمة ويصب في ذات الهدف الذي تسعى إليه العقوبة ، حيث أطلق على هذا الأسلوب التدابير الاحترازية التي تعرف بأنها مجموعة من الإجراءات تواجه خطورة جرمية كامنة في شخص مرتكب الجريمة لتدرأها عن المجتمع [1] .

وبالرغم من الاهتمام التشريعي الواضح في العقوبة التي تعرف بأنها جزاء جنائي مؤلم بحق مرتكب الجريمة أو من يساهم فيها يقرره القانون وتفرضه المحكمة على الجاني بسبب جريمة ارتكبها خلافا لنهي القانون عن ارتكابها أو أمره بعدم ارتكابها ويكون متناسبا مع الجريمة [2] ، إلا أن النظم القانونية بدأت تتجه للأخذ بالتدابير الاحترازية ، وقد بدا هذا واضحا في التشريع الجزائي الأردني [3] .

إن المخاطر التي تصيب المجتمع جراء ارتكاب جريمة الفساد دعت إلى تشديد الجزاء الجنائي على مرتكبه ، وقد أخذت صورة التشديد تعدد التشريعات المجرمة للفساد وتعدد النصوص التي احتوت على هذا الجزاء ، وهذا ما سنبيّنه لاحقا .

وإذا ما وضع الجزاء الجنائي المناسب لكل صورة من صور جريمة الفساد ، فإنه يقع من الواجب تطبيقه ، فالمشرع لم يضعه جدلا إنما وضع الجزاء الجنائي المناسب لكل جريمة ليكون في حيز التنفيذ .

هذه الحقيقة تجد من يتصدى لها في بعض الجرائم ، ومن هذه الجرائم جريمة الفساد والتي تطال المسؤولين وأصحاب النفوذ الذين دائما ما يتهربون من مثل هذه العقوبات ، ونجد أن المواثيق الدولية لم تفرق بين الجناة في ضوء نصوص دستورية وقانونية منحت بعض الأفراد خصوصية في الإجراءات ، وبالتالي فرض الجزاء الجنائي على مرتكب الفساد .

إن التداخل التشريعي في جريمة الفساد يوجب أن نقف عنده ، وذلك لبيان الجزاء الجنائي المناسب على مرتكب هذه الجريمة الخطيرة ، وحيث أننا وجدنا أنه من الممكن إسباغ أكثر من وصف جرمي على أحد الأفعال التي يعد ارتكابها فسادا ، فنجد من الضروري وضع الإطار الذي يحدد الماهية التي بموجبها يفرض الجزاء الجنائي على مرتكب جريمة الفساد .

إن تعدد النصوص التجريمية وبالتالي النصوص التي تحدد الجزاء الجنائي المقرر على مرتكب الفساد يحتاج إلى كيفية حساب هذا الجزاء ، ذلك في ظل تعدد العقوبات المفروضة وكثرة الأنظمة القانونية التي تدل على تلك الكيفية .

---

[1] حسني ، شرح قانون العقوبات اللبناني ، القسم العام ، مرجع سابق ، ص 890 .

[2] السعيد ، شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات ، مرجع سابق ، ص 35 .

[3] خصص قانون العقوبات الفصل الثاني من الباب الثاني (في الأحكام الجزائية) من الكتاب الأول للحديث عن التدابير الإحترازية ، حيث نصت المواد 28 – 39 منه على أحكامها ، كما حددت المادة 28 أنواع التدابير الإحترازية ، فنصت على أن : (التدابير الإحترازية هي : 1- المانعة للحرية . 2- المصادرة العينية . 3- الكفالة الاحتياطية . 4- إقفال المحل . 5- وقف هيئة معنوية عن العمل أو حلها .) .

جميع ما سلف ذكره دعانا إلى بحث الجزاء الجنائي المقرر على مرتكب الفساد وكذلك فاعلية هذا الجزاء وقواعد تطبيق العقوبة على مرتكبه في هذا المطلب ، حيث سنخصص الفرع الأول للحديث عن الجزاء الجنائي المقرر على مرتكب الفساد ، والفرع الثاني لبحث فاعلية الجزاء الجنائي أمام صفة الفاعل ، أما الفرع الثالث فسنبحث فيه قواعد تطبيق العقوبة على مرتكب الفساد .

الفرع الأول
الجزاء الجنائي المقرر على مرتكب الفساد

من خلال دراسة التشريعات التي نصت على صور جريمة الفساد ، نجد أن هنالك نوعين من الجزاءات الجنائية التي أوجبت تلك التشريعات فرضها على مرتكب الفساد ، هما العقوبات والتدابير الاحترازية .

وإذا ما أردت توضيح العقوبات التي نصت عليها القوانين وتتعلق بجريمة الفساد ، فإنن ي لن أتطرق إلى كل صورة من صور جريمة الفساد على حدة ، لأن ذلك يستنزف الوقت والجهد ، وهو ما سأتركه لنصوص القوانين الواضحة والخالية من أي لبس أو غموض ، إنما جل الاهتمام سوف يتركز على التشريعات الخاصة في تجريم الفساد ،وذلك إذا ما اعتبرت قانون العقوبات هو القانون العام والأرضية الصلبة لهذه الجريمة .

إن جـ ريمة الفساد وبحسبها الجريمة التي تتعلق بالأمـ وال العامة وتمس الإدارة والمجتمع ، إضافة إلى أن الجرائم الاقتصادية تعد فسادا ، فإن كل هذا أدى إلى اعتبار هذه الجريمة من الخطورة بمكان ، فهي الجريمة التي تؤثـر في نواحي الحياة كافتها ، وهي كذلك الجريمة التي تعاني منها المجتمعات ، مما دعا إلى البحث عن الحلـول الواجب التحـري عنها والوصـول إليها عبـر تحقيق أهداف التجـريم ، وأهمها وضع الجزاء الجنائي المناسب على مرتكب الفساد .

إن جريمة الفساد وعند ارتكابها تلحق الضرر بالعديد من الجهات ، فهي من جانب تؤثر على الاقتصاد الوطني وعلى الدولة ، ومن جانب آخر تستنزف أخلاق المجتمع ، مما أجبر المشرع على الالتفات إلى الجاني الذي من خلاله يتحقق الردع بنوعيه العام والخاص ، إضافة إلى تحقيق العدالة التي هي مبتغى أي تشريع .

هذه الالتفاتة وجدت نفسها في التدابير الاحترازية ، والتي قد تفرض لوحدها كما قد تفرض إلى جانب العقوبة لتحقيق أقصى درجات العدالة والمساواة ، أو متى كان الجاني ذا خطورة تحتاج إلى فرضهما معا .

لذلك سوف ندرس في هذا الفرع العقوبات في فقرة أولى ، وسنخصص الفقرة الثانية للحديث عن التدابير الاحترازية .

الفقرة الأولى
العقـــــوبات

من خلال استقراء نصوص قانون العقوبات وقانون الجرائم الاقتصادية وقانون هيئة مكافحة الفساد ، فإن العقوبات التي نص عليها المشرع لا تخرج عن العقوبات السالبة للحرية والعقوبات المالية .

وتعد العقوبات السالبة للحرية إحدى أنواع العقوبات التي اعترف بها قانون العقوبات ، ويطلق عليها العقوبات المانعة للحرية [1] ، وهي على خمسة أشكال : الأشغال الشاقة المؤبدة والاعتقال المؤبد والأشغال الشاقة المؤقتة والاعتقال المؤقت والحبس [2] .

وقد عاقب المشرع الأردني على اقتراف إحدى صور جريمة الفساد بالنظر إلى خطورة الجريمة ، مبقيا على هذه العقوبات كما وردت في قانون العقوبات ورافعا الحد الأدنى لبعضها متى كانت غير كافية بنظره إلى الحبس مدة أربعة أشهر ، وذلك وفقا لما نصت عليه المادة 22 من قانون هيئة مكافحة الفساد .

أما بالنسبة للعقوبات المالية في جريمة الفساد ، فقد نصت التشريعات ذات العلاقة على نوعين منها ، وهي : الغرامة والمصادرة ، وتعرف الغرامة بأنها إلزام المحكوم عليه بأن يدفع إلى خزينة الحكومة المبلغ المقدر في الحكم [3] ، وتفرض الغرامة في جريمة الفساد كعقوبة أصلية ، ولكن غالبا ما تكون عقوبة تكميلية متى كانت هنالك عقوبة أصلية أخرى .

وتعرف المصادرة بأنها إجراء يهدف إلى تمليك السلطات العامة أشياء ذات صلة بجريمة ما قهرا عن صاحبها وبغير مقابل ، وهي عقوبة تكميلية في الجنايات والجنح ، ولا تكون أبدا عقوبة أصلية أو تبعية ، وهي أيضا جوازية إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك ، كما أنها قد تكون تدبيرا احترازيا وقد تكون تعويضا . [4]

المادة (30) من قانون العقوبات نصت على المصادرة ، وذلك متى كانت عقوبة تكميلية جوازية [5] ، كما أن محكمة التمييـز أكدت على أن المصادرة تكـــون عقوبة وتدبير احترازي . [6]

إن العقوبات المفروضة على جريمة الفساد عديدة ، فهي تقع بين كل من قانون هيئة مكافحة الفساد وقانون الجرائم الاقتصادية إضافة إلى قانون العقوبات الذي يحال إليه من قبل القانونين الأولين ، لكننا نبدي بعض الملاحظات على هذه العقوبات ، نجملها بما يلي :

---

[1] السعيد ، شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات ، مرجع سابق ، ص 649 .

[2] نصت المادة 14 من قانون العقوبات على أن : (العقوبات الجنائية هي : 1- الإعدام . 2- الأشغال الشاقة المؤبدة . 3- الاعتقال المؤبد . 4- الأشغال الشاقة المؤقتة . 5- الاعتقال المؤقت .) ، ونصت المادة 15 من ذات القانون على أن : (العقوبات الجنحية هي : 1- الحبس . 2- الغرامة . 3- الربط بكفالة .) .

[3] المادة 22 من قانون العقوبات .

[4] السعيد ، شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات ، مرجع سابق ، ص 676 .

[5] نصت المادة 30 من قانون العقوبات على أنه : (مع مراعاة حقوق الغير ذي النية الحسنة ، يجوز مصادرة جميع الأشياء التي حصلت نتيجة لجناية أو جنحة مقصودة أو التي استعملت في ارتكابها أو كانت معدة لاقترافها أما في الجنحة غير المقصودة أو في المخالفة فلا يجوز مصادرة هذه الأشياء إلا إذا ورد في القانون نص على ذلك) .

[6] تمييز جزاء 2007/1053 ؛ تمييز جزاء 1959/33 ؛ تمييز جزاء 1959/19 ؛ تمييز جزاء 1956/39 ، منشورات مركز عدالة .

- عدم إخلال أي من نصوص قانون الجرائم الاقتصادية وقانون هيئة مكافحة الفساد بالعقوبات المنصوص عليها في قانون العقوبات .

حيث ركزت هذه القوانين على ضرورة احترام ما جاء بقانون العقوبات من جزاء جنائي تم وضعه لكل صورة من صور جريمة الفساد ، فنصت المادة 3 / ب من قانون الجرائم الاقتصادية على أن : (تعتبر الجرائم المنصوص عليها في المواد المبينة أدناه من قانون العقوبات إذا كانت تتعلق بالأموال العامة جرائم اقتصادية وتطبق عليها العقوبات المنصوص عليها في ذلك القانون) ، ونصت المادة 22 من قانون هيئة مكافحة الفساد على أنه : (دون الإخلال بأي عقوبة أشد ورد النص عليها في أي تشريع آخر يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن أربعة أشهر أو بغرامة لا تقل عن خمسمائة دينار ولا تزيد على خمسة آلاف دينار أو بكلتا العقوبتين كل من ارتكب أيا من الأفعال والتصرفات المنصوص عليها في المادة 5 من هذا القانون أو استجاب إلى هذه الأفعال والتصرفات ، وفي حالة التكرار يضاف للعقوبة نصفها) .

إن ما يثير الاهتمام هنا هو أن مواد كل من القانونين أعلاه قد اقتصرت على التجريم فقط ، دون التعرض المباشر للجزاء الجنائي ، وذلك إذا ما استثنينا قلة قليلة من صور جريمة الفساد التي رفع قانون هيئة مكافحة الفساد حدها الأعلى في العقوبة كما رأينا ، وهذا إن دل فإنه يدل على التبعية لقانون العقوبات وعدم الاستقلالية عنه .

- الأحكام العقابية العديدة التي تتخذها صورة جريمة الفساد متى اعتبرت جريمة اقتصادية ، ومنها :

١. رفع الحـد الأعلى للغـرامة إلى مائة ألف دينـار .[1]

٢. العقوبة التأديبية الجوازية للمحكمة على مرتكب الجريمة .[2]

٣. عدم جواز استعمال الأسباب المخففة التقديرية لتنزيل العقوبة عن الحد الأدنى المقرر للجريمة .[3]

٤. عدم جواز دمج العقوبات المقـررة للجرائم إذا ما تعددت .[4]

٥. عقاب المتـدخل والمحـرض بعقوبة الفاعل الأصلي .[5]

---

[1] المادة 4 / ب من قانون الجرائم الاقتصادية .
[2] المادة 4 / ب من قانون الجرائم الاقتصادية .
[3] المادة 4 / جـ من قانون الجرائم الاقتصادية .
[4] المادة 4 / جـ من قانون الجرائم الاقتصادية .
[5] المادة 4 / د من قانون الجرائم الاقتصادية .

٦. العذر المحل الذي يستفيد منه أي من الشركاء في الجريمة من غير المحرضين على ارتكابها متى قام بالتبليغ عن الجريمة التي يكون محلها مالا عاما وأدى ذلك التبليغ لرد المال محل الجريمة .[1]

٧. عدم سريان أحكام تقادم العقوبات على هذه الجرائم .[2]

وبهذا يكون قانون هيئة مكافحة الفساد قد ميّز بين طائفتين من صور جريمة الفساد ؛ الطائفة الأولى الهامة التي تحظى باهتمام المشرع الجزائي والتي اعتبرت جرائم اقتصادية ، فأبقى على خصوصيتها محترما ما جاء لها من أحكام ، والطائفة الأخرى العادية التي ترجع أحكام العقوبة فيها إلى القواعد العامة في قانون العقوبات .

- النص على عقوبة مديري وأعضاء وموظفي الجهات الواردة في المادة 2 / ب من قانون الجرائم الاقتصادية في المادة 5 من ذات القانون بعد أن تم الاستناد إلى قانون العقوبات في وضع العقوبة المناسبة ، إضافة إلى عقوبة الحبس لمدة لا تتجاوز سنتين إذا ما ارتكب الجرم نتيجة خطأ جسيم .[3]

فإذا ما أمعنا النظر بالمادة 5 من قانون الجرائم الاقتصادية فإننا نجد الفقرة أ منها قد جاءت فارغة المضمون وقد وضعت من باب التزيد حيث لا حاجة للتشريع بها ، حيث أن مرتكب الجريمة الاقتصادية ولو كان من أعضاء الهيئة المعنوية أو من موظفيها فإن العقوبة لا تتغير ، فنرى أن المشرع قد جانبه الصواب في إيراد مثل هذا النص ، وإن كنا نرى أن مسؤولية الهيئة المعنوية العامة إذا ما وقعت تستوجب مسؤولية أعضائها وموظفيها ، وهذا ما أردنا أن ينص عليه المشرع ، حيث نرى ذلك لسببين :

(١) أن قانون العقوبات وفي المادة 74 / 2 منه كان قد استثنى الدوائر الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة الرسمية من المسؤولية الجزائية التي فرضتها المادة ذاتها على الأشخاص المعنويين .

(٢) أن قانون الجرائم الاقتصادية ألغى النص السابق للمادة 5 منه والتي كانت بموجبها الهيئة المعنوية العامة تسأل جزائيا عن الجريمة الجزائية إذا ما ارتكبت بموافقة أو تواطؤ مديرها أو أحد موظفيها أو نتيجة إهمال أحدهم ، حيث أن هذا النص كان استثناءا على نص المادة 74 / 2 من قانون العقوبات المشار إليه .[4]

---

[1] المادة 7 / أ من قانون الجرائم الاقتصادية .

[2] المادة 10 من قانون الجرائم الاقتصادية .

[3] نصت المادة 5 من قانون الجرائم الاقتصادية على أنه : (أ. إذا ارتكب مدير أي هيئة معنوية أو موظف فيها أو أي من أعضاء مجلس إدارتها أو هيئة مديريها بما في ذلك رئيس المجلس أو الهيئة أو أي من العاملين في الهيئات الواردة في الفقرة ب من المادة 2 من هذا القانون ، أي جريمة خلافا لأحكامه وتبين أن هذا الجرم قد أرتكب قصدا فيعاقب بمقتضى العقوبات المنصوص عليها في قانون العقوبات وهذا القانون . ب. إذا ارتكب أي من المذكورين في الفقرة أ من هذه المادة ذلك الجرم نتيجة خطأ جسيم فيعاقب بعقوبة الحبس لمدة لا تتجاوز سنتين) .

[4] تم إلغاء نص المادة 5 من قانون الجرائم الاقتصادية والاستعاضة عنه بالنص الحالي بموجب القانون المعدل رقم 20 لسنة 2004 ، حيث كان نصها السابق كما يلي : (إذا ارتكبت أي هيئة معنوية جرما خلافا لأحكام هذا القانون وثبت أن ذلك الجرم قد ارتكب بموافقة أو تواطؤ أي مدير أو موظف في تلك الهيئة أو بسبب إهماله فيعتبر كل من المدير أو الموظف والهيئة المعنوية أنه ارتكب جرما ويعاقب كل منها على ذلك الجرم) .

أما الفقرة ب من المادة 5 من ذات القانون ، فإنها جاءت بما هو جديد ، حيث أن ارتكاب الموظف أو المدير أو العضو في الجهات العامة الواردة في قانون الجرائم الاقتصادية الجريمة نتيجة خطأ جسيم فإن العقوبة قد حددت بالحبس لمدة لا تزيد على سنتين .

إن المادة 5 / ب من قانون الجرائم الاقتصادية قد أوجدت حكما جديدا على أحكام قانون العقوبات ، وقد تأثرت بذلك جريمة الفساد ، عندما أوردت الخطأ الجسيم الذي لم يجد اتفاقا فقهيا بعد – بحسب علمنا – حتى في القانون المدني الذي يعتبر مرتعه الخصب ، كما أنه ليس هنالك معيار يحدد هذا الخطأ الجسيم سوى خطورة النتيجة الجرمية وما تسببه من ضرر .

الفقرة الثانية
التدابيـر الاحتـرازية

تعتبر التدابير الاحترازية نظاما عقابيا مستقلا ، حيث تشكل إلى جانب العقوبات الجزاء الجنائي بصفة عامة ، وتقوم هذه التدابير على فكرة ارتكاب الجريمة والخطورة الإجرامية ومدى احتمال ارتكاب الجريمة مستقبلا .

وتعد التدابير الاحترازية إجراءات مانعة تصدر عن السلطة القضائية ، وتختلف عن الإجراءات المانعة أو الأمنية التي تتخذ اتقاء الجرائم المستقبلية والتي توقع من قبل السلطات الإدارية . [1]

ويتطلب إنزال التدبير الاحترازي توافر شرطين لا بد منهما ؛ الشرط الأول يتمثل في ارتكاب الشخص جريمة ، أما الشرط الثاني فهو أن تكون الجريمة على قدر من الخطورة الشديدة التي تستوجب إيقاع مثل هذا التدبير . [2]

قانون العقوبات وفي سبيل اتخاذه للسياسة الجنائية الحديثة في مكافحة الجريمة ومعالجة الإجرام ، نص على التدابير الاحترازية في المادة 28 منه ، موردا لها خمسة أنواع هي : 1. المانعة للحرية ، 2. المصادرة العينية ، 3. الكفالة الاحتياطية ، 4. إقفال المحل ، 5. وقف هيئة معنوية عن العمل أو حلها .

وفي ضوء ارتكاب جريمة الفساد وما تحويه هذه الجريمة من تعدد للصور ، فإن أهم ما نصت عليه التشريعات ذات العلاقة من تدابير احترازية هي المصادرة العينية .

أما قانون هيئة مكافحة الفساد وبصفته القانون الخاص الذي جرم أفعالا يشكل ارتكابها فسادا لم ينص بدوره على أية تدبير من هذه التدابير الاحترازية ، مكتفيا بإيراد العقوبة على نحو ما بحثنا .

وإذا ما أمعنا النظر بمواد قانون الجرائم الاقتصادية باعتبارها صورا من صور جريمة الفساد العديدة ، فإننا نجد أن المادة 9 منه قد نصت على الحجز التحفظي على أموال من يرتكب جريمة اقتصادية وأموال أصوله وفروعه وزوجه ، إضافة إلى منعه من السفر لحين استكمال إجراءات التحقيق والفصل في الدعوى .

---

[1] السعيد ، شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات ، مرجع سابق ، ص 803 .
[2] السعيد ، المرجع ذاته ، ص ص 807 – 808 .

ويرى البعض [1] أن الحجز التحفظي على الأموال يعد أحد أنواع التدابير المالية التي هي بدورها إحدى صور التدابير الاحترازية ، حيث تعتبر نظاما قانونيا كالمصادرة والكفالة المالية والتي نص المشرع صراحة على أنها من أنواع التدابير الاحترازية ، ومثالها الحجز التحفظي الذي نصت عليه المادة 147 / 2 من قانون العقوبات ، وهو الحجز التحفظي الذي يتقرر على الأموال المشبوهة محل العمليات المصرفية .

بينما يرى باحث آخر [2] أن الحجز التحفظي لا يعد تدبيرا احترازيا ، ذلك أنه إجراء وقائي يهدف إلى التحفظ على الأموال المكتسبة بطرق غير قانونية لحين صدور الحكم القضائي الذي إذا ما أثبت مشروعية المال يرد إلى صاحبه ، إضافة إلى أنه إجراء اختياري للنيابة العامة وليس إجباري تتخذه وفق ما تراه مناسبا للحفاظ على المال العام ، فلها أن لا تلجأ إليه إذا لم تر حاجة إليه ، كما لها أن تعود عنه إذا زال سبب اتخاذه .

من جانبنا نؤيد الرأي الأخيــر وذلك للأسباب الواردة في متنه ، علاوة على السببين التاليين :

١ - أن الإجراءات التحفظية سابقة على صدور الحكم الجزائي بخلاف التدابير الاحترازية التي تعد نظاما عقابيا .

٢ - أن صاحب القرار بالإجراءات التحفظية دائما ما يكون الإدعاء العام ، أما التدابير الإحترازية فلا تفرض إلا من القضاء والذي يعد المخول الوحيد بإصدار الجزاء الجنائي على مرتكب الجريمة .

إن بقاء صور جريمة الفساد مترامية في أكثر من تشريع مع التباين في تشديد الجزاء الجنائي من عقوبة وتدابير احترازية لا يخدم السياسة الجنائية الحديثة ، حيث يجب العمل على توحيد الأساليب العقابية في جميع صور جريمة الفساد بحسبها جريمة خطيرة لا تقل في خطورتها عن الجريمة الاقتصادية .

الفرع الثاني
فاعلية الجزاء الجنائي أمام صفة الفاعل

يعد مبدأ الشرعية أحد أهم المبادئ التي يقوم عليها القانون الجزائي ، ويتمثل هذا المبدأ بعدم إيقاع العقوبة إلا بنص إضافة إلى أن لا وجود لجريمة إلا بنص ، وفي ضوء هذا المبدأ والطبيعة الخاصة لجريمة الفساد فإننا نجد عدم كفاية الجزاء الجنائي المفروض على مرتكب جريمة الفساد ، إما لعدم كفاية النصوص الجزائية أو للصعوبات التي تواجه إثبات الجريمة أو قد يكون ذلك راجعا إلى سمات مرتكبي الفساد ونوعية الجناة .

---

[1] البريزات ، الجريمة المنظمة ، مرجع سابق ، ص ص 180 – 181 ؛ الحكيمي ، النظرية العامة للجرائم ذات الخطر العام ، مرجع سابق ، ص 310 .
[2] المساعدة ، المسؤولية الجزائية عن الجرائم الاقتصادية ، مرجع سابق ، ص 207 .

إن جريمة الفساد وبالصورة التي ترتكب فيها وأمام العديد من صورها لا تجد الكثير من الإدانة ، حيث أن الاهتمام الكبير بهذه الجريمة أمام الاعتياد على ارتكابها من شتى أطياف المجتمع جعل من مواجهتها الانطلاق من التشريعات ، حيث أنها تعد السبيل الوحيد لمحاربة مرتكبي الفساد ووضعهم أمام القانون بصورة المساواة بينهم .

إن السياسة العقابية الحديثة ترمي إلى التدرج في فرض الجزاء الجنائي على مرتكب الجريمة ، فعند الجرائم الخطيرة تتخذ العقوبات الصورة المتشددة ، بينما قد تكون العقوبات المفروضة معتدلة في بعض الجرائم التي لا تؤثر بشكل مباشر على المجتمع .

إن الناظر في نصوص قانون العقوبات يجد أن الجزاء الجنائي في بعض الجرائم قد يصل إلى عقوبة الإعدام ، وصولا إلى الغرامة البسيطة في البعض الآخر من الجرائم ، وذلك نزولا وصعودا متى كان المشرع يرى ضرورة لفرض جزاء جنائي أقسى بحق مرتكب الفساد .

وجريمة الفساد بصفتها من الجرائم الخطيرة لم يضع المشرع لها معيارا واحدا ، إنما تدرج في تشديد صورها تارة والتخفيف على مرتكبيها تارة أخرى ، حيث أن مظاهر الاعتدال والتشدد أكثر ما تجد نفسها في قانون الجرائم الاقتصادية ، هذه الجرائم التي تعد من صور جريمة الفساد نجد أن المشرع قد فرض قيودا على الجزاء الجنائي الصادر فيها ، بمقابل إعفاء مرتكبها إذا ما قام بتبليغ السلطة وأدى هذا التبليغ إلى رد المال محل الجريمة .

إن عدم فاعلية الجزاء الجنائي الذي يجب فرضه على مرتكب جريمة الفساد يعود للعديد من الأسباب ، والتي نرى أن من أهمها :

١. أن صور جريمة الفساد تنصب في غالبها على الاستيلاء على المال العام ، فتظل هذه الجريمة مخفية لمدة طويلة بسبب حرص مرتكبيها على عدم اكتشافها .

٢. أن التشريعات الجنائية لا تزال متمسكة بالقواعد التقليدية في التجريم والعقاب ، فبالرغم من قدم جريمة الفساد إلا أن تجريمه لا يزال يترنح في ظل وجود مجرمين من نوع خاص .

٣. أن صفات أو مراكز بعض مرتكبي الفساد تشكل عائقا أمام فرض الجزاء الجنائي المستحق على مرتكب الفساد ، فنجد أن هؤلاء الجناة يتمتعون بقوة معينة ونفوذ يغطي بعض الشيء من أفعالهم التي يشكل ارتكابها جريمة فساد .

وإذا كانت التشريعات الجزائية قد تناولت شتى الجرائم التي تشكل خطرا على المجتمع ، من ناحية التجريم والجزاء الجنائي كنموذج قانوني للجرائم ، فإن هنالك العديد من صور جريمة الفساد التي لم تشملها هذه التشريعات ، مما استدعى تحرك التشريعات إلى شمول العديد من هذه الأفعال ، ويعود هذا إلى ضرورة عدم أن يفلت أي من الجناة من العقاب تجسيدا لمبدأ المساواة أمام القانون .

وباعتقادي أن نظام المصالحة الذي يأخـذ به المشرع الأردني في قانون الجرائم الاقتصادية [1] يعد إخلالا بالعدالة الجنائية ، علاوة على منح صلاحية التنازل عن دعوى الحق العام للنائب العام الذي لا يملكها ، وهو ما يستدعي إعادة النظر في النصوص القانونية التي أوجدت هذا النظام على الرغم من حداثتها نسبيا [2] .

إن جل اهتمام المشرع منصب على وضع الجزاء الجنائي المناسب على مـرتكب جـريمة الفساد ، حيث أن هذا التجـريم يشكل مع رديفه العقاب وجهان لعملة واحـدة هي مبدأ الشـرعية .

ويعتبر هذا المبدأ من أهم المبادئ التي يقوم عليها القانون ، كما أن النتيجة الهامة التي تترتب عليه هي التفسير الضيق لنصوص القانون الجزائي الواجب الالتزام به ، ومن ثم تنطلق فكرة حظر القياس في تفسير هذه النصوص ، مما يجعل من اللازم عدم التمييز بين مرتكبي الفساد .

ومن خلال تجـريم صور عديدة لجريمة الفساد ، يتعين أن يكون هنالك تناسب بين الجريمة والعقوبة ، أي بين الفعل غيـر المشـروع الذي ارتكبه الجاني وبين قدر الإيلام الذي يخضع له مقابل ارتكابه للفعل المجـرم ، ويعـد هذا التناسب أحـد المبادئ الراسخة في علم العقاب أو علم الجـزاء الجنائي ، وليس قاعـدة وضعية تأخـذ بها التشريعات الجنائية . [3]

إن أهمية مبـدأ التناسب بين الجـريمة والعقـوبة قد رسخت في علوم القانون الجزائي إلى حد بعيد ، حتى وصل هذا المبدأ إلى مـرحلة نستطيع من خلالها أن نضعه كأحد موجهات السياسة الجنائية الرشيدة ، إذ كلما كانت العقوبة المقـررة متناسبة مع الجرم المـرتكب كلما زاد ذلك من القيمة الإقناعية للقاعدة الجنائية بما يكفل تحقيقها لوظيفة الردع المرجوة منها . [4]

إن النتائج المترتبة على عدم المساواة بين الجناة وبخاصة مرتكبي جريمة الفساد لها آثار سيئة ، حيث تؤدي بدولة القانون إلى عدم احترام تشريعاتها مما يسبب ما يلي :

- فقدان الثقة في الدولة وانحلال هيبتها أمام مواطنيها ، والتشكيك في جدوى احترام قوانينها ، وزعزعة نظام القيم بحيث تسود اللامبالاة والاستعداد عند الجميع للقيام بارتكاب جريمة الفساد . [5]

---

[1] نصت المادة 9 / ب من قانون الجرائم الاقتصادية على أنه : (1. يحق للنائب العام التوقف عن ملاحقة من يرتكب جريمة معاقبا عليها بمقتضى أحكام هذا القانون وإجراء الصلح معه إذا أعاد ، كليا ، الأموال التي حصل عليها نتيجة ارتكاب الجريمة أو أجرى تسوية عليها ، ولا يعتبر قرار النائب العام في أي مرحلة من مراحل التحقيق أو المحاكمة نافذا إلا بعد الموافقة عليه من قبل لجنة قضائية برئاسة رئيس النيابات العامة وعضوية كل من : قاضي تمييز يختاره رئيس المجلس القضائي والمحامي العام المدني وذلك بعد سماع رأي النائب العام . 2. ولا تسري أحكام البند (1) من هذه الفقرة على الموظفين العموميين العاملين في السلك الإداري أو القضائي أو البلدي ، وضباط الأجهزة الأمنية أو العسكرية أو أي من أفرادها ، وكل عامل أو مستخدم في الدولة أو في إدارة عامة .) ، ونصت الفقرة جـ / 2 من ذات المادة على أنه : (يحق للنائب العام إجراء المصالحة مع حائز المال في حال رد المال محل الجريمة والمنافع المرتبطة به ، كليا أو أجرى تسوية عليها ، ولا يعتبر هذا القرار نافذا إلا بعد موافقة اللجنة القضائية المنصوص عليها في الفقرة (ب) من هذه المادة) .

[2] تم تعديل المادة التاسعة من قانون الجرائم الاقتصادية بموجب القانون المعدل رقم 20 لسنة 2004 ، حيث كان نصها السابق كما يلي : (إذا تبين لأي مدع عام أو أي محكمة في أي دور من أدوار التحقيق أو المحاكمة في أي قضية أن هناك ما يكفي من الأدلة لاعتبارها من الجـرائم الاقتصادية تحيلها إلى الجهة المختصة لإجـراء التحقيق والمحاكمة فيها على هذا الأساس وفقا لأحكام هذا القانون .) .

[3] سليمان عبد المنعم ، **أصول علم الجزاء الجنائي ، (نظرية الجزاء الجنائي – فلسفة الجزاء الجنائي – أصول المعاملة العقابية)** ، الجامعة الجديدة للنشر ، مصر ، 1994 ، ص 57 .

[4] عبد المنعم ، أصول علم الجزاء الجنائي ، مرجع سابق ، ص 57 .

[5] عباس ، الفساد هذا الداء الوبيل ، مرجع سابق ، ص 70 .

- غياب التأديب والعقاب الحازم لمرتكبي جريمة الفساد ، مما يؤدي إلى تراجع أولوية المصلحة العامة .[1]

- تمتع جانب من المواطنين بحرية واسعة في التصرف وبقليل من الخضوع للمساءلة ، مما يؤدي إلى توسيع الفجوة بين فئتي الشعب ؛ المخالفة للقوانين والملتزمة بها .[2]

- المساس بالأوضاع الأمنية والزيادة في عبء مواجهة مرتكبي جريمة الفساد ، مما يؤدي إلى صعوبات في مواجهة هذه الجريمة التي تتسم بالسرية والخديعة والتحايل .[3]

- التأثير النفسي وشحن الدوافع الجرمية لدى المواطنين ، مع عدم ارتياحهم للتسليم بنزاهة السلطات .

الفرع الثالث
قواعد تطبيق العقوبة على مرتكب الفساد

سبق وأن بيّنا أن جريمة الفساد تعد من الجرائم متعددة الوصف القانوني [4] ، وينبني على ذلك وجوب ارتكاب فعل واحد يعد جريمة فساد وتنطبق عليه أوصاف أخرى ، مما يجعلنا أمام تعدد للنتائج الجرمية .

وقد ثار جدل فقهي واسع بخصوص تعدد أو اجتماع الجرائم المعنوي ؛ حيث رأى جانب من الفقه أن الفعل المرتكب وتتعدد أوصافه القانونية لا تقوم به إلا جريمة واحدة هي الجريمة الأشد وهي التي يحكم بعقـــوبتها ، حيث أن كل جـــريمة تتطلب فعلا خاصا بها وتعدد الجرائم يفترض تعـــددا في الأفعال ، لذا فإن الفعل الواحد لا تقوم به إلا جـــريمة واحدة ، وبالمقابل يرى الجانب الآخر من الفقه قيام عدة جرائم حيث أنه لا وجود لتلازم حتمي بين عدد الأفعال وعدد الجرائم ، فالجريمة تتوافر عناصرها إذا تحققت مقتضيات النموذج القانوني الخاص بها ، فإذا تحققت مقتضيات عدة نماذج جرمية تعددت الجرائم ولو كان ذلك بناء على فعل واحد .[5]

---

[1] حسني عايش ، **الفساد ، (عوامله وعلاته وسبل التصدي له)** ، دراسات عربية ، مجلة فكرية اقتصادية اجتماعية ، تصدر شهريا عن دار الطليعة ، بيروت ، العدد 11 / 12 ، السنة الثالثة والثلاثون ، أيلول / تشرين أول ، 1997 ، ص100 .

[2] زياد عربية بن علي ، **الآثار الاقتصادية والاجتماعية للفساد في الدول النامية** ، مجلة الأمن والقانون ، تصدرها كلية شرطة دبي ، السنة العاشرة ، العدد الأول ، يناير ، 2002 ، ص 271 .

[3] نواف كنعان ، الفساد الإداري والمالي ، (أسبابه ، آثاره ، وسائل مكافحته) ، مرجع سابق ، ص 128 – 129 .

[4] راجع ص ص 60 – 62 من هذه الرسالة .

[5] حسني ، شرح قانون العقوبات اللبناني ، القسم العام ، مرجع سابق ، ص 645 ؛ السعيد ، شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات ، مرجع سابق ، ص 790 .

وقد تبنى المشرع الأردني الرأي الثاني عندما نص في المادة 57 من قانون العقوبات على حالة تعدد الأوصاف القانونية للفعل ذاته [1] ، معترفا بتعدد الجرائم المعنوي على اعتبار أن كل وصف جرمي يعد بحد ذاته جريمة مستقلة على حداها .

وتجسيدا لمبدأ عدم ملاحقة الفعل الواحد إلا مرة واحدة ، نص قانون العقوبات في المادة 58 منه على هذا المبدأ [2] ، ويترتب عليه أن مرتكب جريمة الفساد يعاقب مرة واحدة ولو تعددت الأوصاف القانونية وانطبق فعله على عدة نصوص قانونية .

إن هنالك عددا من مقتضيات الحكم على مرتكب جريمة الفساد بعقوبة واحدة ، حيث تحقيقا للعدالة التي تستوجب عدم ازدواجية العقاب ، إضافة إلى ضمان الحريات الفردية تجاه السلطة ، أضف إلى ذلك أن من دواعي الاستقرار القانوني إيقاع الجزاء الجنائي مرة واحدة بعد أن يصبح الحكم الجزائي عنوانا للحقيقة لا يقبل البحث به مرة أخرى بعد صيرورته قطعيا .

إن جريمة الفساد تعتبر إحدى الجرائم التي ينتج عن ارتكابها تعددٌ معنوي ، وهي الحالة التي تتشابه مع ما يسمى بالتنازع الظاهري للنصوص الجنائية ، ولعل التشابه بين هاتين الحالتين دفع بالمشرع الأردني إلى النص عليهما تحت عنوان واحد أطلق عليه " اجتماع الجرائم المعنوي " . [3]

وقد أوجب قانون هيئة مكافحة الفساد إتباع العقوبة الأشد إذا ما انطبق وصف جريمة الفساد على الفعل متعدد الأوصاف القانونية ، وذلك عندما جاء بنص المادة 22 منه عبارة " دون الإخلال بأي عقوبة أشد ورد النص عليها في أي تشريع آخر " .

ونرى في ذلك أن المشرع نص على عقوبات لجرائم حديثة غير واردة في تشريعات جزائية ، كجريمة الواسطة والمحسوبية ، إضافة إلى تشديده لعقوبات بعض الجرائم الواردة في قانون العقوبات ، كما أن قانون الجرائم الاقتصادية لم ينص على عقوبات للجرائم الواردة فيه ، إنما نص على وجوب العودة للعقوبات المقررة بمقتضى قانون العقوبات وشدد هذه العقوبات من نواحي أخرى عديدة ، وهو ما تحدثنا عنه سالفا .

لذلك فإنه لا مجال للتعرض إلى مبادئ تنازع النصوص الجزائية في جريمة الفساد ، حيث منها ما نص عليه المشرع الأردني صراحة – المادة 57 / 2 من قانون العقوبات – ومنها ما وجد له تطبيقا في قانون العقوبات ذاته – الجريمة المركبة كمثال على مبدأ النص طويل المدى يستوعب النص قصير المدى والجريمة التامة والشروع في الجريمة كمثال على مبدأ النص الأصلي يغني عن النص الاحتياطي – والتي أعتبرها البعض من صنع الفقه الجزائي الإيطالي [4] ، حيث أن هذه المبادئ يتم إعمالها متى تنازعت النصوص الجزائية دون تغليب أحدها على الأخرى بموجب ذات النصوص التي أوردت الجزاء الجنائي للجريمة .

---

[1] نصت المادة 57 / أ من قانون العقوبات على أنه : (إذا كان للفعل عدة أوصاف ذكرت جميعها في الحكم ، فعلى المحكمة أن تحكم بالعقوبة الأشد) .

[2] نصت المادة 58 / أ من قانون العقوبات على أن : (لا يلاحق الفعل إلا مرة واحدة) .

[3] نص قانون العقوبات على اجتماع الجرائم المعنوي في المواد (57 – 58) ، حيث جاء النص عليها في الفصل الأول (في عنصر الجريمة القانوني) من الباب الثالث (في الجريمة) ضمن الكتاب الأول (الأحكام العامة) منه .

[4] يرى الدكتور رمسيس بهنام أن الفقه الجزائي الإيطالي أوجد ثلاثة مبادئ يحتكم إليها عند وجود حالة التعدد المعنوي للجرائم أو التنازع الظاهري للنصوص الجزائية ، وهذه المبادئ هي : النص الخاص يغلب على النص العام ، النص الطويل المدى يستوعب النص قصير المدى ، النص الأصلي يغني عن النص الاحتياطي . للمزيد : رمسيس بهنام ، **النظرية العامة للقانون الجنائي** ، الإسكندرية ، 1968 ، ص 238 وما بعدها ؛ السعيد ، شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات ، مرجع سابق ، ص 67 وما بعدها .

وسنبحث في هذا الفرع الحكم على الفاعل بعقوبة واحدة وفرض العقوبة الأشد ، وهما قاعدتي تطبيق العقوبة ، عبر تقسيمهما إلى فقرتين ؛ نتناول في الفقرة الأولى الحكم على الفاعل بعقوبة واحدة ، وفي الفقرة الثانية فرض العقوبة الأشد ، وذلك على نحو ما هو آت .

الفقرة الأولى
الحكم على الفاعل بعقوبة واحدة

تبنى المشرع الجزائي مبدأ عدم تعدد العقوبات ، والذي يتمثل مضمونه في الحكم على الفاعل بعقوبة واحدة هي العقوبة الأشد وليس الحكم عليه بجميع العقوبات المقررة للجرائم المرتكبة ، وقد تبنى المشرع الأردني هذا المبدأ في كل من اجتماع الجرائم المادي واجتماع الجرائم المعنوي ، كما أن القضاء الأردني قد تبناه في الجرائم المتلازمة . [1]

وإذا كانت جريمة الفساد تأخذ أكثر من وصف قانوني ، فإن الحكم بالعقوبة الأشد يجد مكانه كحل أمثل أوجده المشرع ، على أنه يقع من اللازم ذكر جميع الأوصاف القانونية التي انطبقت على الفعل المرتكب والذي يشكل ارتكابه جريمة فساد .

وتجسيدا لهذا المبدأ فقد نص قانون هيئة مكافحة الفساد صراحة على وجوب احترام العقوبة الأشد والتي تنص عليها التشريعات المختلفة ، حيث نصت المادة 22 من ذلك القانون على أنه : (دون الإخلال بأي عقوبة أشد ورد النص عليها في أي تشريع آخر يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن أربعة أشهر أو بغرامة لا تقل عن خمسمائة دينار ولا تزيد على خمسة آلاف دينار أو بكلتا العقوبتين كل من ارتكب أيا من الأفعال والتصرفات المنصوص عليها في المادة 5 من هذا القانون أو استجاب إلى هذه الأفعال والتصرفات ، وفي حال التكرار يضاف للعقوبة نصفها) .

إن المشرع وهو يوجب إيراد جميع الأوصاف القانونية في الحكم الصادر بحق مرتكب الجريمة يهدف إلى عدم إفلات الفاعل من العقاب إذا ما صدر عفو عام أو خاص عن الوصف الأشد أو الوصف الخاص ، أو إذا ما سقط لأي سبب كان ، وقد أكدت على ما سبق محكمة التمييز ، حيث ورد بأحد أحكامها : (إن استعمال المحكمة حقها في تنفيذ العقوبة الأشد لا يعني إسقاط العقوبة الأخف بل يبقى الحكم بها قائما ، فإذا صدر عفو عام عن الجريمة التي أوجبت فرض العقوبة الأشد ، فإن الجريمة الثانية التي لم يشملها قانون العفو العام تبقى قائمة ولا تسقط العقوبة المفروضة عليها) [2] .

وعندما يكون الفعل المرتكب خاضع لوصف عام ووصف خاص فإن العقوبة الواحدة التي يتوجب الحكم على الفاعل بها هي عقوبة الوصف الخاص بغض النظر عن مدى شدتها ، باعتبارها تحتمل أن تكون أشد من عقوبة الوصف العام أو أخف منها .

وقد نص المشرع على تطبيق عقوبة الوصف الخاص في صورة الفعل الخاضع لوصف عام ووصف خاص ، كاستثناء يرد على قاعدة الحكم بالعقوبة الأشد ، مقدرا بأن الوصف

---

[1] سلامة الفقهاء ، **اجتماع الجرائم المعنوي** ، (دراسة تحليلية مقارنة) ، رسالة ماجستير ، الجامعة الأردنية ، 1999 ، ص 152 ؛ تمييز جزاء 2006/1088 ؛ تمييز جزاء 2006/433 ؛ تمييز جزاء 2000/813 ؛ تمييز جزاء 1999/856 ؛ تمييز جزاء 1993/80 ؛ تمييز جزاء 1988/272 ، منشورات مركز عدالة .

[2] تمييز جزاء 1965/36 ، منشورات مركز عدالة .

الخاص قد يحتمل عقوبة أشد من عقوبة الوصف العام وقد يحتمل عقوبة أخف منها ، على اعتبار أن الفعل إذا خضع لأسباب مشددة كانت عقوبته أشد من عقوبة الوصف العام ، أما إذا خضع لأسباب مخففة أو أعذار محلة كانت عقوبته أخف من عقوبة الوصف العام .

ويظهر جليا أن المشـ ــرع تنبه إلى هذه القاعدة ، وذلك عندما لم يغفل العقوبة الأشد والتي يجب إنزالها بمرتكب جريمة الفساد ، فكما رأينا أن المشرع احترم العقوبات الواردة في قانون العقوبات ، سواء من خلال قانون الجرائم الاقتصادية أو من خلال قانون هيئة مكافحة الفساد .

الفقرة الثانية
فرض العقوبة الأشد

تعرف العقوبة الأشد بأنها ذلك الجزاء الذي حدده القانون للجريمة أو الوصف الأشد أو الوصف الخاص ، سواء كان ذلك الجزاء أصليا محضا أم كان مقترنا بجزاءات تكميلية أو بأسباب مشددة أو مخففة أو بعذر محل .[1]

ويرى جانب من الفقه أن العقوبة الأشد تتحدد بصفة مجردة استنادا إلى النص ــوص القانونية التي انتهكها الفاعل ، فيتم التحديد المجـرد للعقوبة وفقا لطبيعتها ودرجتها ، بينما يرى الجانب الآخر من الفقه أن تحديد العقوبة الأشد يستند إلى معيار موضوعي يأخذ بعين الاعتبار بعض الأمور التي قد تؤثر في تحـ ـديد مفهوم هذه العقوبة ، كالظروف المشددة والمخففة ، حيث تتحدد العقوبة الأشد بعد أن يقدر القاضي جميع الظروف المحيطة بالشخص الذي ارتكب الجريمة .[2]

وباعتبار جريمة الفساد إحدى أهم الجـرائم التي ينطبق عليها أكثر من وصف قانوني ، فإن هنالك عقوبات عديدة تنتظـر مرتكب هذه الج ـــريمة ، فعلى سبيل المثال ارتكاب السرقة البسيطة التي يكون محلها المال العام ينطبق عليها وصف السـرقة – وهي من الجرائم الواقعة على الأموال – وكذلك تعد جـــريمة اقتصادية إضافة لاعتبارها جـ ـريمة فساد ، فيلجأ القضاء في هذه الحالة إلى تطبيق الجزاء الجنائي الأشد ، إعمالا للنصوص التشريعية التي أوجبت الحكم به .

إن من أهم أهداف الجزاء الجنائي تحقيق العدالة ، إضافة إلى الردع بنوعيه العام والخاص ، ويغدو حساب العقوبة الأشد للجريمة المرتكبة من واجبات القضاء ، وذلك عند تحقق المسؤولية الجزائية وترتب الجزاء الجنائي قبل هذا الفاعل .

وقد أكدت محكمة التمييز في أحد أحكامها على ذلك ، عندما أوردت فيه أنه : (إذا كان هناك تعدد معنوي للعقوبات ، فإن على المحكمة أن تفرض عقـ ـوبة واحدة وهي العقوبة الأشد من بين العقوبات المتعددة التي يقررها القانون للفعل بأوصافه المتعددة بعد أن تقوم بالمقارنة بين هذه النصـ ـوص التي تخضع لها الفعل ومن ثم اختيار النص الذي يقرر العقوبة الأشد وتطبيقه) .[3]

---

[1] الفقهاء ، اجتماع الجرائم المعنوي ، مرجع سابق ، ص 155 – 156 .
[2] الفقهاء ، المرجع ذاته ، ص 156 .
[3] تمييز جزاء 2004/701 ، منشورات مركز عدالة .

ويتفق الفقه والقضاء [1] على أن العقوبة الأشد تتحدد وفقا لسلم العقوبات القانوني ، حيث تحسب وفقا لما يقدره القانون للجريمة الأشد أو الوصف الأشد من العقوبات الأصلية وليس وفقا لما يقدره القاضي عند الحكم بها .

وجدير بالذكر أن الحكم بالعقوبة الأشد لا يصار إليه إلا بعد استعمال أسباب التخفيف التقديرية أو أسباب التخفيف أو التشديد القانونية لكل جريمة ، وذلك إن وجدت مثل هذه الأسباب ، وهذا ما أكدت عليه محكمة التمييز في العديد من أحكامها . [2]

إن فرض العقوبة الأشد هي النتيجة الهامة التي تترتب على ارتكاب فعل ينطبق عليه أكثر من وصف قانوني ، بما في هذه الأوصاف القانونية جريمة الفساد ، ومما يلاحظ أن الحكم بالعقوبة الأشد لا يشمل التدابير الاحترازية ، حيث أن المادة 72 من قانون العقوبات لم تتطرق للتدابير الاحترازية ، مما يستدعي القول بأن الحكم بالعقوبة الأشد لا يمنع من تنفيذ التدبير الاحترازي . [3]

وبخلاف التعدد المعنوي للجرائم ، فإن التعدد المادي لها إذا ما انطبق عليه وصف جريمة الفساد وكانت هذه الجريمة إحدى صور الجريمة الاقتصادية ، فإن دمج العقوبات غير واجب التطبيق ، وذلك إعمالا لنص المادة 4 / جـ من قانون الجرائم الاقتصادية التي ورد فيها : (كما لا يجوز لها دمج العقوبات المقررة لها إذا تعددت الجرائم التي أدين بها أي شخص بمقتضى أحكام هذا القانون) ، ويعد ذلك خروجا على القواعد العامة الواردة في قانون العقوبات . [4]

---

[1] الفقهاء ، اجتماع الجرائم المعنوي ، مرجع سابق ، ص 161 ؛ تمييز جزاء 2008/527 ؛ تمييز جزاء 2007/1553 ؛ تمييز جزاء 2006/693 ؛ تمييز جزاء 2004/1194 ؛ 1985/174 ؛ تمييز جزاء 1985/124 ، منشورات مركز عدالة .

[2] تمييز جزاء 1996/784 ؛ تمييز جزاء 82/135 ؛ تمييز جزاء 1981/119 ، منشورات مركز عدالة .

[3] تمييز جزاء 1981/149 ، منشورات مركز عدالة .

[4] نصت المادة 72 من قانون العقوبات على أنه : (1- إذا ثبتت عدة جنايات أو جنح قضي بعقوبة لكل جريمة ونفذت العقوبة الأشد دون سواها . 2- على أنه يمكن الجمع بين العقوبات المحكوم بها بحيث لا يزيد مجموع العقوبات المؤقتة على أقصى العقوبة المعينة للجريمة الأشد إلا بمقدار نصفها . 3- إذا لم يكن قد قضي بإدغام العقوبات المحكوم بها أو بجمعها أحيل الأمر على المحكمة لتفصله . 4- تجمع العقوبات التكديرية حتما .) .

الفصل الثاني
النظام القانوني الشكلي لجريمة الفساد

من المعلوم أن قانون العقوبات يحدد الجرائم ويبين العقوبات المقررة لها ، ولكن القواعد التي يتضمنها غير صالحة بمفردها للتطبيق ، إذ لا يسوغ أن توقع العقوبة فيمن يرتكب الجريمة بمجرد ارتكابه لها ، وتنظم هذه الإجراءات نشاط السلطات العامة في تحقيق الجريمة ومحاكمة مرتكبها وتنفيذ العقـوبة فيه ، وتهدف إلى حماية المجتمع بضمان ألا يفـر الجاني من العقاب وتهدف إلى حماية حقـوق الفرد بضمان ألا يدان بريء ، وتجتهد في تحقيق الاتساق بين الهدفين ، ولذلك تخـول السلطات العامة وسائل الكشف عن الحقيقة وتسلحها بإجراءات تنطوي على القهر والإجبار ولكنها تتيح للمتهم في الـوقت نفسه وسائل إثبات برائته إن كان اتهامه غيـر صحيح أو تحـديد نطاق مسؤوليته إن نسبت إليه وقائع لم تصدر كلها عنه . [1]

والصلة على هذا النحو وثيقة بين قانوني العقوبات وأصول المحاكمات الجزائية إلى الحد الذي يمكن القول معه بأن كلا منها يكمل الآخر ويستحيل طبقا للأفكار القانونية الحديثة وجوده دونه . [2]

وإذا استعملنا تعبير القانون الجزائي في معنى واسع فهو يشمل القانونين : قانون العقوبات وقانون أصول المحاكمات الجزائية ، ونستطيع في هذا الاستعمال أن نقول أن قانون العقـوبات هو " القانـون الجنائي الموضوعي " وأن قانـون أصـول المحاكمات الجـزائية هو " القانون الجزائي الإجرائي " [3] ، ويستمـد هـذا التقسيم من التشـريع الجزائي الذي ينقسم إلى قسمين ؛ قواعد قانونية موضوعية وقواعد قانونية شكلية .

وإذا كان حق المجتمع من العقاب يتولد بمجرد وقـــوع الجريمة ، فإن ارتكاب الشخص جـــريمة ما لا يستتبع توقيع عقوبتها عليه بصفة تلقائية وآلية ، وإنما ينبغي أن يقضي بهذه العقوبة حكم يصدر من جهة قضائية مختصة في دعـــوى تباشرها سلطة معينة في حدود القانـون ، وبهذا تصبح دعوى الحق العام وسيلة المجتمع لاستيفاء حقه في العقاب ، كما تبرز في الوقت ذاته الصبغة القضائية لرد الفعل الاجتماعي الذي تثيره الجريمة ضد المجرم . [4]

إن هنالك قواعد معينة تحكم تحريك الدعوى العمومية ومباشرتها والفصل فيها يطلق عليها في مجموعها " الإجراءات الجنائية " [5] ، ويتضمن هذه القواعد في الأردن قانون أصول المحاكمات الجزائية . [6]

---

[1] حسني ، شرح قانون العقوبات اللبناني ، القسم العام ، مرجع سابق ، ص 5 .
[2] حسني ، المرجع ذاته ، ص 5 .
[3] حسني ، المرجع ذاته ، ص 5 .
[4] عمر السعيد رمضان ، **أصول المحاكمات الجزائية في التشريع اللبناني** ، الطبعة الأولى ، الدار المصرية للطباعة والنشر ، القاهرة ، 1971 ، ص 5 .
[5] رمضان ، المرجع ذاته ، ص 5 .
[6] لا يقر الدكتور محمود نجيب حسني ما ذهبت إليه التشريعات في استعمال تعبير " قانون أصول المحاكمات الجزائية " للدلالة على القواعد القانونية التي تنظم الإجراءات التي تعقب الجريمة وتستهدف تنفيذ العقوبة أو التدبير الاحترازي فيمن تثبت مسؤوليته عنها ، فهذه الإجراءات ليست إجراءات محاكمة فحسب ، وإنما تشمل كذلك إجراءات الاستدلال والتحقيق التي تسبقها وإجراءات التنفيذ التي تعقبها ، بالإضافة إلى أن وصف هذه المحاكمات بأنها " جزائية " غير صحيح ، والأصح بأن توصف بأنها جنائية ، ويرى الدكتور حسني أن من الأفضل أن يستعمل تعبير " قانون الإجراءات الجنائية " ، وهو التعبير الذي استعمله الشارع في فرنسا وألمانيا ومصر ، حسني ، شرح قانون العقـــوبات اللبناني ، القسم العام ، مـــرجع سابق ، هامش رقم (2) ، ص 5 ؛ ويؤيده في ذلك الدكتور عمر السعيد رمضان ، أصـــول المحاكمات الجـــزائية في التشريع اللبناني ، مرجـــع سابق ، هامش رقم (2) ، ص 5 ، وباعتقادي فإن مصطلح " أصول المحاكمات الجزائية " أدق من تعبير " أصول المحاكمات الجنائية " حيث أن العبارة الأخيرة قد توحي بأن أصول المحاكمات خاصة بالجنايات فقط دون الجنح وبعض الأصول الموجزة .

إن أهمية قانون أصول المحاكمات الجزائية نتبع من كونه ينقل قانون العقوبات من حال السكون إلى حال الحركة ، فمهما بالغ المشرع في حمايته الموضوعة للمصالح الاجتماعية في قانون العقوبات ، فإن نجاحه في الحفاظ على هذه المصالح يظل مرتهنا بمدى فاعلية التنظيم الإجرائي الذي يضمن تحقيق الهدف من العقاب ، والإجراءات الجنائية تهتم بمدى توافر شرط التجــريم من أجل تطبيــق العقاب ، فهي الوجه العملي لاتحاد شقي التجــريم والعقاب في القاعدة الجنائية ، وهي المحرك الفعال لقانــون العقاب لكي ينتقل من دائــرة التجريم إلى دائرة العقاب . (1)

إن تجريم الفساد – سواء من حيث الشكل أو الموضوع – يجب أن يأخذ بعين الاعتبار الجانب الدولي الذي يتعلق بجريمة الفساد التي تأخذ طابعا دوليا في بعض الأحيان ، ذلك أن الاتفاقيات والمعاهدات والمواثيق الدولية دائما ما تدعو إلى تجريم الأفعال ذات الخطورة والتي تؤثر بشكل مباشر على المجتمعات الوطنية والدولية وفي مقدمتها جريمة الفساد ، حيث تأخذ بعض هذه التشريعات الدولية صفة قانونية ملزمة إلى جانب دعواتها الدول المنظمّة إليها إلى تعديل تشريعاتها أو سن تشريعات جديدة تخص تلك الجرائم ، إلى جانب التعاون الدولي في مجالات الإجراءات الخاصة بمرتكبي جريمة الفساد والذي يقع على عاتق المنظمات والهيئات والوكالات الدولية المتخصصة .

ويتناول التعاون مختلف نواحي النشاط الجنائي والجنحي ذي الصفة الدولية أو يشكل عنصرا دوليا ، وهو يطبق بصورة خاصة على عدد من الجرائم ، بحيث تقتضي المصلحة الدولية ضرورة التعاون لكبح جماحها والتصدي لها ، وذلك من أجل تأمين السكينة والاستقرار والطمأنينة للمجتمع الدولي .

إن عملية الوقاية من التجريم عن طريق مكافحة الجريمة ذاتها تتطلب مرحلتين هامتين : المرحلة الأولى هي مرحلة الصياغة والبحث عن الحلول خارج مضمون النص التجريمي الذي يعد جوهر الجريمة ، والمرحلة الثانية هي مرحلة إقرار ما تمت صياغته وأتفق عليه ، وأبرز ما تتم هذه المرحلتين في المكافحة الدولية .

وينبني على ذلك أن المرحلتين السالف ذكرهما يعدان من حيث الشكل وليس الموضوع جوهر عملية المكافحة ، حيث أن المكافحة لا تبحث في أركان الجريمة ولا في ارتكابها كما لا تدخل في فرض الجزاء الجنائي المناسب على مرتكب الجريمة والذي يقرره المشرع ، فهي مرحلة خارجة عن مضمون النص التجريمي وماهيته ، لذا عدت عملية شكلية .

إن هنالك عددا كبيرا من المفاهيم المرتبطة بالتعاون الدولي لمكافحة الجريمة والمؤثرة فيه سواء على المستوى القومي أو على المستوى الدولي ، وتتضمن هذه المفاهيم إطارا تحليليا يهدف إلى تحليل سياسة الأمن القومي والقيم والمصالح القومية والإستراتيجية القومية ونظام الأمن والسياسات الدبلوماسية والعسكرية والاقتصادية . (2)

---

(1) احمد فتحي سرور ، **الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية** ، دار النهضة العربية ، الطبعة السابعة ، 1996 ، ص 9 .

(2) علاء الدين شحاتة ، **التعاون الدولي في مجال مكافحة الجريمة** ، الطبعة الأولى ، ايتراك للنشر والتوزيع ، القاهرة ، 2000 ، ص ص 32 – 33 ، نقلا عن :

Daniel J. Kufman ; Jeffrey S. Mc Kitrick ; Thomas J. Leney : **" How to Analyze National Security : A Conceptnal Framework "** , In their Book " U.S. National Security : A Frame work Analysis , Lexington Books , D.C. Heath and Company , Lexington , Massa Chusetts , Toronto , 1985 . P.4.

إذا مكافحة الجريمة بشكل عام تتخذ مكانا بعيدا عن التجريم وعن القواعد المجرمة ، فهي عبارة عن رسم سياسة معينة تتبعها الدولة داخليا في مجتمعها وخارجيا مع الدول الأخرى في إطار التعاون الدولي ، لكي تنجح في الوقاية من الجريمة .

وأرى أن مكافحة الجريمة بمفهومها العام عبارة عن طرق وأساليب وممارسات تقوم بها الدولة وتهدف من خلالها الحد من الجرائم ، وتتخذ شكلا قانونيا معينا كالقانون والاتفاقية والمعاهدة .

وإذا ما اعتبرت أن أصول المحاكمات الجزائية الخاصة بجريمة الفساد تندرج ضمن النظام القانوني الشكلي – باعتبارها إجراءات شكلية يبدأ العمل بها بعد ارتكاب الجريمة – ، فإن مكافحة الجريمة تعد كذلك ضمن القانون الشكلي للجريمة وليس الموضوعي ، حيث أن مكافحة الجريمة هي عملية خارجة عن مضمون الجريمة يكون مجال عملها قبل ارتكاب الجريمة ووقوع الفعل الإجرامي .

والمكافحة بهذه الصورة تتفق مع أحد أهم المبادئ القانونية الحديثة ؛ وهو مبدأ الحد من التجريم ، إضافة إلى أنها إحدى الوسائل التي تدعو إلى السياسة الجنائية المعاصرة لما تحققه من أهداف جديرة بعناية الدولة تشريعيا وقضائيا .

وفي ضوء ما سبق ، فإننا آثرت بحث مكافحة الفساد وتوافقه التشريعي في الشق الشكلي من دراستي ، إلى جانب الاختصاص القضائي الداخلي في جريمة الفساد ، وذلك في المبحثين التاليين :

- المبحث الأول : الاختصاص الداخلي في جريمة الفساد .
- المبحث الثاني : التوافق التشريعي مع المكافحة الدولية .

المبحث الأول
الاختصاص الداخلي في جريمة الفساد

تعد دعوى الحق العام وسيلة المجتمع لاستيفاء حقه في العقاب ، وكل جريمة يتولد عنها بالضرورة دعوى عمومية ، أي دعوى يباشرها المجتمع بواسطة ممثليه ، ويستهدف بها الوصول إلى معرفة مرتكب الجريمة ومحاكمته وتوقيع العقوبة عليه ، فضلا عن اتخاذ التدابير الاحترازية قبله متى توافرت شروطه . [1]

وهنالك العديد من الجرائم التي لا يترتب على وقوعها ضرر خاص لفرد من أفراد المجتمع أو أكثر ، إنما يجرمها المشرع محافظة على كيان المجتمع ونظامه [2] ، وجريمة الفساد تعد أحد أهم الأمثلة على تلك الجرائم ، حيث أن معظم صور جريمة الفساد تكون صورة الاعتداء فيها على المجتمع ، سواء كانت ماسة بالمصلحة العامة أو بالمال العام .

وتعد النيابة العامة ممثلة المجتمع ، فعندما ترتكب الجريمة فإن المجتمع يريد أن يقتضي حقه ، وبالتالي وضع المشرع هذا الأمر على عاتق النيابة العامة ، وبالتالي هي صاحبة الاختصاص بالترافع أمام القضاء كنائب عن المجتمع وممثل له .

ويعرف الاختصاص بأنها سلطة يقررها القانون لجهة قضائية معينة في أن تنظر بدعاوى من نوع معين يحدده القانون ، وبالتالي فإن الاختصاص يعتبر اعتراف المشرع لجهة معينة بأنها أكثر آهلية بالنظر بدعاوى معينة ، فاختصاص محكمة الجنايات الكبرى على سبيل المثال هو اعتراف لهذه المحكمة بأنها الأكثر آهلية بالنظر بالدعاوى المختصة بها .

ومصدر الاختصاص هو القانون ، فهو الذي يضفي الاختصاص على جهة معينة ويقرر أنها مختصة دون غيرها بالنظر فيها ، ويترتب على مخالفة قواعد الاختصاص البطلان ، فعندما تنظر جهة غير مختصة بالدعوى وهي غير أهل للنظر فيها ، فإن الإجراءات وكذلك الأحكام الصادرة بتلك الدعوى تعد باطلة ، ويعود ذلك إلى أن قواعد الاختصاص من النظام العام والني لا يجوز مخالفتها أو الاتفاق على خلاف ما جاء بها . [3]

وتختص جريمة الفساد دون غيرها من جرائم الجزائية بعدد من الميزات ، ابتداء من ملاحقة مرتكبها حتى صدور الحكم بها ، فهناك العديد من الجهات التي منحها المشرع الصلاحية في الملاحقة والتحري ، كما أن هنالك محاكم خاصة تنظر في عدد من صور جريمة الفساد إلى جانب المحاكم النظامية ذات الولاية العامة والاختصاص الأصيل .

ولهذا فإننا سوف نبحث في الجهة المختصة بتحريك الدعوى في جريمة الفساد وكذلك المحاكم المختصة بالنظر في الدعوى ، وذلك عن طريق تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين ؛ نتناول في الأول : الجهة المختصة بتحريك دعوى الحق العام ، وفي المطلب الثاني : المحاكم المختصة بنظر الدعوى .

---

[1] رمضان ، أصول المحاكمات الجزائية في التشريع اللبناني ، مرجع سابق ، ص 47 .
[2] رمضان ، المرجع ذاته ، ص 47 .
[3] تمييز جزاء 2008/3 ؛ تمييز جزاء 2005/1311 ؛ تمييز جزاء 2005/1297 ، تمييز جزاء 2004/1343 ؛ تمييز جزاء 2004/1161 ؛ تمييز جزاء 2004/1021 ؛ تمييز جزاء 2004/1010 ؛ تمييز جزاء 1999/806 ؛ تمييز جزاء 1998/588 ؛ تمييز جزاء 1998/496 ؛ تمييز جزاء 1997/765 ؛ تمييز جزاء 1975/49 ، منشورات مركز عدالة .

المطلب الأول
الجهة المختصة بتحريك الدعوى

يشكل قانون أصول المحاكمات الجزائية إلى جانب قانون العقوبات القانون الجزائي بمعناه الواسع ، ونتيجة لهذا الانتماء ووحدة الهدف بينهما المتمثل في مكافحة الإجرام ، توجد بينهما قواعد عامة مشتركة ، ومن بين هذه القواعد مبدأ الشرعية ، والمعروف بأن لا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون ، حيث يسود مبدأ الشرعية في قانون أصول المحاكمات الجزائية ، وينتمي كل من المبدأين إلى مبدأ الشرعية الجنائية ، ويمكن أن نطلق على هذا المبدأ الشرعية العقابية .[1]

ويترتب على مبدأ الشرعية الإجرائية الجزائية أنه إذا ما نص المشرع على إجراء معين يجب إتباعه ، وإلا فإنه يترتب على مخالفته بطلان ذلك الإجراء وهذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى فإن منح الصلاحية لجهة معينة في تحريك الدعوى الناجمة عن الجريمة بشكل عام وجريمة الفساد بشكل خاص بموجب نص القانون يوجب إتباعه ، وبالتالي فإن اتخاذ قرار إحالة الدعوى في جريمة الفساد بعد التحري والملاحقة ينبغي أن يتفق والنصوص القانونية ، وإلا شابه عدم الشرعية ، وبالتالي ترتب نتيجة غاية في الأهمية وهي بطلان ذلك الإجراء .

وتتخذ صورة الكشف والتفتيش والتحري والملاحقة في جريمة الفساد إجراءات شكلية نصت عليها التشريعات المختلفة التي نظمت ذلك ، ويعد أهمها قانون أصول المحاكمات الجزائية وقانون محكمة أمن الدولة وقانون هيئة مكافحة الفساد وغيرها من القوانين التي عالجت موضوع ملاحقة مرتكبي جريمة الفساد .

وإذا كان الأصل في تحريك الدعوى العامة في الجرائم أنها صلاحية أو سلطة ممنوحة لجهاز النيابة العامة الذي يقوم مقام المجتمع وينوب عنه في اقتضاء حقه من الجاني [2] ، فإن هنالك عدد من الجهات الخاصة التي أناط بها المشرع صلاحية ملاحقة مرتكب جريمة الفساد وتحريك الدعوى الناجمة عن جريمة الفساد .

ووفقا لما جاء سابقا ، فإنه من الأهمية بمكان البحث في تحريك الدعوى الناجمة عن جريمة الفساد والجهات المختصة بتحريكها ، سواء كانت هذه الجهات عادية أو خاصة ، وذلك عن طريق تقسيم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع ؛ نتناول في الفرع الأول : تحريك الدعوى في جريمة الفساد ، وفي الفرع الثاني : الجهات العادية في تحريك دعوى جريمة الفساد ، وفي الفرع الثالث : الجهات الخاصة في تحريك جريمة الفساد ، وذلك على النحو الآتي .

الفرع الأول
تحريك الدعوى في جريمة الفساد

يعرف تحريك الدعوى بأنه الإجراء الذي يتم بمقتضاه وضع القضية بين يدي القضاء ، أما استعمال الدعوى أو مباشرتها ، فهو يعني السير في الدعوى واتخاذ الإجراءات الكفيلة باقتضاء حق الدولة في العقاب حتى صدور حكم بات بذلك ، فالاستعمال يبدأ بتحريك الدعوى ولكنه لا

---

[1] كامل السعيد ، **شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية** ، (دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة في القوانين الأردنية والمصرية والسورية وغيرها) ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2005 ، ص 32 .

[2] نصت المادة الثانية من قانون أصول المحاكمات الجزائية على أن : (1- تختص النيابة العامة بإقامة دعوى الحق العام ومباشرتها ولا تقام من غيرها إلا في الأحوال المبينة في القانون . 2- وتجبر النيابة العامة على إقامتها إذا أقام المتضرر نفسه مدعيا شخصيا وفاقا للشروط المعينة في القانون . 3- ولا يجوز تركها أو وقفها أو تعطيل سيرها إلا في الأحوال المبينة في القانون .) .

يقف عند هذا الحد بل يشمل فضلا عن ذلك جميع الإجراءات حتى صدور الحكم البات ، ومن ذلك تقديم النيابة مطالبتها والمرافعة أمام المحكمة ، والطعن بالأحكام بطرق الطعن العادية وغير العادية .[1]

وكل جريمة ينتج عنها حتما ضرر بالمجتمع ، وبالتالي يترتب على هذا الضرر دعوى اصطلح على تسميتها بالدعوى العامة أو العمومية أو الجنائية ، وقد أطلق عليها قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني الدعوى الجزائية ودعوى الحق العام [2] ، فيما أطلق عليها قانون محاكم الصلح وقانون تشكيل المحاكم النظامية تعبير الدعوى الجزائية [3] .

ويعتبر من قبيل تحريك الدعوى الجزائية كل عمل تبدأ به إجراءات التحقيق أو يبدأ به طرح الخصومة أمام المحكمة ، وقد أناط المشرع عملية تحريك الدعوى الجزائية أو إقامتها أو مباشرتها بجهات خاصة مستقلة عن المحكمة ، وقد تكون تلك الجهات قضائية وقد تكون غير قضائية ، وقد ألقى المشرع على عاتق هذه الجهات صلاحية إبلاغ السلطات القضائية بوجود جرم معين ، حيث لا يملك القضاء تحريك الدعوى الجزائية أمام نفسه ، وخلال استقرائنا لقانون أصول المحاكمات الجزائية وقانون محاكم الصلح لم نجد النص الحصري على هذه الجهات ، إنما نستنتج أنها الضابطة العدلية والمدعي العام ومساعدوه وقضاة محاكم الصلح – بشكل غير مباشر – والمتضرر من الجريمة .[4]

ويعد الاستدلال أهم المراحل التي تسبق عملية التحقيق الابتدائي ، ولا تعد هذه المرحلة إحدى مراحل الدعوى الجزائية ، ذلك أنها بمثابة تحضير للتحقيق الذي يعد هو المرحلة الأساسية من مراحل الدعوى ، فالاستدلال مجرد جمع معلومات يقوم به الموظف المختص من أجل كشف الجرائم وتعقب مرتكبيها .[5]

ونرى أن عمليتي الاستدلال والملاحقة عملية واحدة تهدف إلى وضع السلطات القضائية بصورة وقوع جريمة ما ، وبالتالي تحريك الدعوى من قبل الجهة المختصة بتحريكها ، وهذه العملية لها خصوصية في جريمة الفساد من ناحيتين ؛ الناحية الأولى من حيث أن عملية ملاحقة الفاعل في جريمة الفساد تقابل تعدد الجهات التي تلاحق هذا الفعل ، والناحية الثانية من حيث إحالة الدعوى إلى المحكمة المختصة ، وسنتناول ذلك فيما يلي .

الفقرة الأولى
الملاحقـــــة

يقصد بالملاحقة الاستقصاء والتحقق من البلاغ والإخبار الوارد في الجريمة ، وتبدأ عملية الملاحقة بالاستقصاء وجمع المعلومات للتأكد من وقوع الجريمة .

---

[1] حسن جوخدار ، **شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني** ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، 2004 ، ص ص 63 – 64 .
[2] المواد : (2 / 1) ، (331) ، (332) من قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني .
[3] المادة (37) من قانون محاكم الصلح ؛ المادة (15 / أ) من قانون تشكيل المحاكم النظامية .
[4] المواد : (2) ، (8) ، (44 – 51) من قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني ، والمادة (14) من قانون محاكم الصلح .
[5] نصت المادة (8) من قانون أصول المحاكمات الجزائية على أن : (1- موظفو الضابطة العدلية مكلفون باستقصاء الجرائم وجمع أدلتها والقبض على فاعليها وإحالتهم على المحاكم الموكول إليها أمر معاقبتهم . 2- يقوم بوظائف الضابطة العدلية المدعي العام ومساعدوه ويقوم بها أيضا قضاة الصلح في المراكز التي لا يوجد فيها مدعي عام ، كل ذلك ضمن القواعد المحددة في القانون .) .

وتعد الضابطة العدلية السلطة المختصة بأعمال الاستدلال واستقصاء الجرائم والتحري عنها وكشفها وجمع كافة المعلومات والبيانات الخاصة بالجريمة والبحث عن فاعليها والمساهمين فيها بشتى الطرق والوسائل القانونية [1] ، ويستنتج هذا من نص المادة (8 / 1) من قانون أصول المحاكمات الجزائية الذي جاء فيه أن : (موظفو الضابطة العدلية مكلفون باستقصاء الجرائم وجمع أدلتها والقبض على فاعليها وإحالتهم على المحاكم الموكول إليها أمر معاقبتهم) ، كما جاءت الفقرة الثانية من ذات المادة بتحديد من يقوم بوظائف الضابطة العدلية ، وأضافت المادة (9) الأشخاص الذين يساعدون بوظائف الضابطة العدلية . [2]

وإذا كان الأصل العام في الدعوى العامة أن يقوم رجال الضابطة العدلية بالتحري والبحث للاستدلال عن الجريمة ، فإن هنالك جهات منحها المشرع صلاحية ذلك استثناء على الأصل ، أما هذه الجهات فهي :

(١)مديرية مكافحة الفساد :

تم تشكيل مديرية مكافحة الفساد في بداية عام 1996 ، وتتبع هذه المديرية إلى دائرة المخابرات العامة ، وتقع من واجبات مديرية مكافحة الفساد متابعة ومعالجة مختلف القضايا التي تتعلق بجريمة الفساد ، وكذلك الرقابة على السلوكيات التي تشكل صورا لجريمة الفساد ، إضافة إلى الكشف عن الحالات التي يعد ارتكابها فسادا . [3]

وقد تم تشكيل هذه المديرية قبل صدور قانون هيئة مكافحة الفساد ، ولم تستند في عملها على قانون معين ، حيث اعتمدت في عملها على قانون العقوبات باعتباره أصل الجرائم المتعلقة بالمصلحة العامة والماسة بالمال العام .

ولم ينص قانون المخابرات العامة رقم 24 لسنة 1964 وتعديلاته على وجود مديرية أو دائرة تعنى بجريمة الفساد ومكافحتها ، مما يعني أن لا يعتد بما يخرج عن صلاحيات أفراد المخابرات العامة الممنوحة لهم بموجب القانون والمحددة بالمادة (8) منه . [4]

وعطفا على ذلك جاء بأحد قرارات محكمة التمييز أنه : (تعتبر التحقيقات الجارية أمام دائرة الفساد بالمخابرات العامة هي تحقيقات غير قانونية لأن من قام بهذه التحقيقات ، بالرغم من أنهم من ضباط الأمن العام إلا أن التحقيق من قبلهم مع المتهمين تم في دائرة المخابرات العامة وبصفتهم محققين ملحقين بدائرة المخابرات العامة وأنه ليس من صلاحياتهم التحقيق في الجرائم

---

[1] السعيد ، شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية ، مرجع سابق ، ص 354 .

[2] نصت المادة (8 / ب) من قانون أصول المحاكمات الجزائية على تشكيل الضابطة العدلية حيث جاء بها ما يلي : (يقوم بوظائف الضابطة العدلية المدعي العام ومساعدوه ويقوم بها أيضا قضاة الصلح في المراكز التي لا يوجد فيها مدعي عام ، كل ذلك ضمن القواعد المحددة في القانون) ، كما حددت المادة (9) من ذات القانون من يساعد بوظائف الضابطة العدلية ، فنصت على أن : (1. يساعد المدعي العام في إجراء وظائف الضابطة العدلية : الحكام الإداريون ، مدير الأمن العام ، مديرو الشرطة ، رؤساء المراكز الأمنية ، ضباط وأفراد الشرطة ، الموظفون المكلفون بالتحري والمباحث الجنائية ، المخاتير ، رؤساء المراكب البحرية والجوية ، وجميع الموظفون الذين خولوا صلاحيات الضابطة العدلية بموجب هذا القانون والقوانين والأنظمة ذات العلاقة . 2. يقوم كل من الموظفين المذكورين بوظائف الضابطة العدلية في نطاق الصلاحيات المعطاة لهم في هذا القانون والقوانين الخاصة بهم .) .

[3] سائدة الكيلاني وباسم سكجها ، **نحو شفافية أردنية** ، ص ص 72 – 74 .

[4] تنص المادة (8) من قانون المخابرات العامة على أن : (تقوم دائرة المخابرات العامة بالمهام والعمليات الاستخبارية في سبيل أمن المملكة الأردنية الهاشمية وسلامتها وبالأعمال والمهام التي يكلفها بها رئيس الوزراء بأوامر خطية وتحمل هذه الأعمال والمهام طابع السرية وعلى قوات الأمن أن تساعد هذه الدائرة في أدائها لمهامها) .

المسندة للمتهمين كونها ليست من الجــرائم التي يحق لدائــرة المخابــرات العامــة التحقيق فيها وفقا لأحكام المادة الثامنة من قانـــون المخابـرات العامة رقم 24 لسنة 64 وتعديلاته ، ولعدم وجود تكليف خطي من رئيس الوزراء إلى دائرة المخابرات العامة للتحقيق مع المشتكى عليهم) . [1]

وجاء بقرار آخر لمحكمة التمييز : (إن إلحاق ضابط الأمن من مديرية الأمن العام بدائرة مكافحة الفساد في مديرية المخابرات العامة لا يبقي عليه صفة رجل الضابطة العدلية ، وعليه فإن قيام ضباط الأمن الملحقين بإدارة مكافحة الفساد بالتحقيق مع المشتكى عليهم لا يجعل من التحقيق موافقا للقانون والأصول ، إذ ليس لهم صلاحية التحقيق في الجرائم المسندة للمشتكى عليهم لأن المادة الثامنة من قانون المخابرات أجازت لدائرة المخابرات العامة القيام بالمهام والعمليات الاستخبارية في سبيل أمن المملكة وسلامتها ، في حين أن الجريمة المسندة للمشتكى عليهم وهي جريمة استثمار الوظيفة والتدخل فيها ليست من الجرائم التي تخل بأمن المملكة وأن التحقيق فيها يخرج عن صلاحيات ومهام ضباط المخابرات العامة ما لم يثبت تكليفهم خطيا من قبل رئيس الوزراء للتحقيق مع المشتكى عليهم ، ويكون اعتماد المحكمة على هذا التحقيق مخالفا للقانون) . [2]

وبعد صدور قانون هيئة مكافحة الفساد ، بقيت مديرية مكافحة الفساد تعمل بموجب القرارات التي تشكلت بموجبها ، حيث يعد ذلك ازدواجية في العمل الذي يسبق إحالة الدعوى وتسليمها للقضاء ، علاوة على وجود جهات أخرى تقوم بالتحقق من الإخبار والشكاوى الواردة بخصوص الاعتداء على المصلحة العامة والمال العام .

(٢) هيئة مكافحة الفساد :

أنشأ المشرع هيئة مكافحة الفساد كمؤسسة تتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري ترتبط برئيس الوزراء [3] ، وتتولى الهيئة في سبيل تحقيق أهدافها عدة مهام وصلاحيات أبرزها :

1. التحري عن جريمة الفساد .
2. الكشف عن المخالفات والتجاوزات التي يعد اقترافها جريمة فساد .
3. جمع الأدلة والمعلومات الخاصة بجريمة الفساد ومباشرة التحقيقات بذلك .
4. إجراء التحريات اللازمة لمتابعة قضايا الفساد . [4]

---

(1) تمييز جزاء 2002/491 ، منشورات مركز عدالة .
(2) تمييز جزاء 1999/292 ، منشورات مركز عدالة .
(3) المادة (3) من قانون هيئة مكافحة الفساد .
(4) المادة (7) من قانون هيئة مكافحة الفساد .

وقد أعطى قانون هيئة مكافحة الفساد صفة الضابطة العدلية لرئيس وأعضاء الهيئة ، وذلك لغايات القيام بمهامهم ، كما منح القانون مجلس هيئة مكافحة الفساد صلاحية تحديد الموظفين الذين يتمتعون بصفة الضابطة العدلية .[1]

وعلاوة على الازدواجية في عمل الهيئة وتداخله مع عمل العديد من الجهات والمؤسسات الوطنية التي تقوم على ذات مبدأ عمل الهيئة ، فإنه من خلال استقراء نصوص مواد قانون هيئة مكافحة الفساد ، نرى أن هنالك العديد من المآخذ على ما جاء بتلك المواد تكمن بما يلي :

١ - من ناحية الإجـراءات ، فإن المشـرع استثنى جميع ما نصت عليه التشـريعات المختلفة ومن بينها الدستــور الأردني من اختصاصات عمل الهيئة ، وقد ورد ذلك في المادة (6) من قانون هيئة مكافحة الفساد والتي جاء بها أنه : (تسري الأحكام الخاصة الواردة في التشريعات ذات العلاقة في حال كان المشتكى عليه بالفساد أحد الأشخاص الذين يستوجب الدستور أو التشريعات ذات العلاقة شكلا أو إجراءات خاصة للتحقيق معه أو ملاحقته قضائيا) .

والمأخذ على هذه المادة أن المشرع لم يأتي بما هو جديد ، فاستبعد كل الأشخاص الذين خصهم الدستور أو التشريعات ذات العلاقة بإجراءات خاصة لغايات إحالة الفعل الذي يشكل ارتكابه جريمة فساد إلى الجهة المختصة بالمحاكمة .

٢ - ارتباط الهيئة برئيس الوزراء واعتبارها مؤسسة رسمية ومعاملتها كجهة حكومية كما جاء بالمادة (3 / أ) من قانونها [2] ، وبالتالي فإن الرقابة والتحري والملاحقة والاستدلال وإحالة الدعوى إلى المحكمة المختصة من جهاز تنفيذي على ما ترتكبه أجهزة السلطة التنفيذية يعد مخالفة صريحة لمبدأ الفصل بين السلطات ، حيث أن الرقابة هي من اختصاص السلطة التشـريعية والملاحقة والإحالة هي من عمل القضاء – النيابة العامة – ، حيث يعد مبدأ الفصل بين السلطات أحد مرتكزات ومبادئ الدولة الأردنية التي نص عليها الدستور الأردني [3] .

٣ - اعتبار الهيئة جهازا قضائيا وتنفيذيا بآن واحد ، حيث نصت المادة (20) من الهيئة على أنه : (باستثناء حالات التلبس بالجرم ، لا يجوز ملاحقة أو توقيف الرئيس أو عضو المجلس إلا بعد الحصول على إذن مسبق من المجلس القضائي وللمجلس القضائي أن يقرر بعد سماع أقوال الرئيس أو العضو استمرار توقيفه للمدة التي يراها مناسبة أو تمديدها أو الإفراج عنه بكفالة أو بغير كفالة) ، وبمقارنة ذلك وما جاء بالمادة (3) من ذات القانون والمشار إليها سالفا ، نجد أن الحماية التي أعطيت إلى رئيس وأعضاء هيئة

---

[1] المادة (16) من قانون هيئة مكافحة الفساد .

[2] نصت المادة 3 / أ من قانون هيئة مكافحة الفساد على أن : (تنشأ في المملكة هيئة تسمى (هيئة مكافحة الفساد) ترتبط برئيس الوزراء تتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري ولها بهذه الصفة القيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق أهدافها وحق إبرام العقود والتقاضي ، وينوب عنها في الإجراءات القضائية المحامي العام المدني ، ورئيس النيابة العامة الإدارية في الدعاوى الإدارية) .

[3] أخذ الدستور الأردني في المواد (24 – 27) بمبدأ الفصل بين السلطات الثلاث : التشريعية والتنفيذية والقضائية ، وحدد لكل سلطة صلاحياتها واختصاصاتها حصرا ، حيث أناط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك ، والسلطة التنفيذية بالملك ويتولاها بواسطة وزرائه ، والسلطة القضائية بالمحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها على أن تصدر جميع الأحكام وفق القانون باسم الملك ، فالدستور هو الذي ينظم السلطات الأساسية للدولة ويحدد اختصاصاتها وإن مبدأ الفصل بين السلطات يقتضي أن تستقل كل سلطة في مزاولة اختصاصاتها فلا تباشر اختصاصا يدخل في نطاق اختصاص سلطة أخرى . المجلس العالي لتفسير الدستور ، قرار تفسيري رقم 1 لسنة 2008 تاريخ 2008/1/20 ؛ قرار تفسيري رقم 2 لسنة 1991 تاريخ 1991/8/22 ؛ قرار تفسيري رقم 2 لسنة 1954 تاريخ 1954/2/22 ؛ الديوان الخاص بتفسير القوانين ، قرار تفسيري رقم 5 لسنة 1976 تاريخ 1976/5/24 ؛ قرار تفسيري رقم 1 لسنة 1965 تاريخ 1965/5/1 ، منشورات مركز عدالة .

مكافحة الفساد هي ذاتها الممنوحة للقضاة بموجب قانون استقلال القضاء [1] ، وهي ما اصطلح على تسميتها بالحصانة القضائية .

٤ - منح الهيئة صلاحيات واسعة في ملاحقة مرتكب الفساد ومن يخالف أحكام قانون الهيئة بالحجز على أمواله ومنعه من السفر وكف يده عن العمل ووقف مستحقاته المالية ، وذلك كما جاء بالمادة (7 / ب) من قانون هيئة مكافحة الفساد [2] ، وهي صلاحيات ممنوحة للقضاء وحده ، حيث منحت هذه المادة تلك الصلاحيات الواسعة لجهاز إداري يتبع للسلطة التنفيذية .

الفقرة الثانية
إحالة الدعوى إلى المحكمة المختصة

القاعدة العامة أن النيابة العامة هي صاحبة الاختصاص الأساسي في تحريك الدعوى العامة وإقامتها ، وقد تحددت هذه الصلاحية بموجب المادة الثانية من قانون أصول المحاكمات الجزائية [3] .

كما نصت المادة (16) من قانون أصول المحاكمات الجزائية على أن : (1. يراقب المدعي العام سير العدالة ويشرف على السجون ودور التوقيف وعلى تنفيذ القوانين ويمثل السلطة التنفيذية لدى المحاكم والدوائر القضائية ويخابر السلطات المختصة رأسا . 2. وهو الذي يحرك دعوى الحق العام وينفذ الأحكام الجزائية .) ، وبالتالي فإن المشرع أعطى المدعي العام صلاحية تحريك الدعوى ، حيث بموجب هذه المادة يملك المدعي العام وظيفة الادعاء والتحقيق الابتدائي .

وتمتاز جريمة الفساد بأن لها خصوصية إحالة الدعوى المترتبة على ارتكاب الجرم المكون لها من قبل رئيس الوزراء ، وذلك متى انطوى على جريمة الفساد وصف الجريمة الاقتصادية ، وهو ما نصت عليه المادة (6 / ب) من قانون الجرائم الاقتصادية والتي جاء فيها أنه : (لرئيس الوزراء إحالة أي من الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون إلى محكمة أمن الدولة بمقتضى الصلاحيات المقررة له بموجب أحكام قانون محكمة أمن الدولة) .

---

[1] نصت المادة (29) من قانون استقلال القضاء وتعديلاته رقم 15 لسنة 2001 على أنه : (أ. في غير حالات التلبس بالجريمة لا يجوز القبض على القاضي أو توقيفه إلا بعد الحصول على إذن من المجلس وفي حالات التلبس على النائب العام عند القبض على القاضي أو توقيفه أن يرفع الأمر إلى المجلس في مدة الأربع والعشرين التالية ، وللمجلس أن يقرر بعد سماع أقوال القاضي إما الإفراج عنه بكفالة أو بغير كفالة وإما استمرار توقيفه للمدة التي يقررها وله تمديد هذه المدة . ب. 1. على الرغم مما ورد في أي تشريع آخر ، لا يلاحق القاضي على أي شكوى جزائية تتعلق بأعمال وظيفته أو بسببها أو ناتجة عنها أو في أثناء قيامه بها إلا بإذن من المجلس . 2. للمجلس ، في أي شكوى جزائية مشار إليها في البند (1) من هذه الفقرة ، وبعد سماع أقوال المشتكي والقاضي ومطالعة النائب العام أو الاطلاع على أي بينة أخرى بما في ذلك سماع أقوال الشهود أن يقرر حفظ الشكوى أو أن يأذن وحسب الأصول بملاحقة القاضي إذا تأكد من جدية الشكوى وللمجلس اتخاذ الإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة من حيث القبض على القاضي أو توقيفه أو الإفراج عنه . 3. إذا قرر المجلس حفظ الشكوى فلا يجوز ملاحقة القاضي عن تلك الشكوى بعد انتهاء خدمته .) .

[2] نصت المادة (7 / ب) من قانون هيئة مكافحة الفساد على أن : (تتولى الهيئة في سبيل تحقيق أهدافها المهام والصلاحيات التالية : ب. ملاحقة كل من يخالف أحكام هذا القانون وحجز أمواله المنقولة وغير المنقولة ومنعه من السفر وطلب كف يده عن العمل من الجهات المعنية ووقف راتبه وعلاواته وسائر استحقاقاته المالية إذا لزم ، وتعديل أي من تلك القرارات أو إلغائها وفق التشريعات السارية المفعول) .

[3] تنص المادة (2) من قانون أصول المحاكمات الجزائية على أن : (1. تختص النيابة العامة بإقامة دعوى الحق العام ومباشرتها ولا تقام من غيرها إلا في الأحوال المبينة في القانون . 2. وتجبر النيابة العامة على إقامتها إذا أقام المتضرر نفسه مدعيا شخصيا وفاقا للشروط المعينة في القانون . 3. ولا يجوز تركها أو وقفها أو تعطيل سيرها إلا في الأحوال المبينة في القانون .) .

وعلى الرغم من أن سلطة رئيس الوزراء تتعلق فقط بنقل الاختصاص ، إلا أن ذلك يعتبر تدخلا بأعمال السلطة القضائية من قبل السلطة التنفيذية ، وبالتالي يشكل ذلك اعتداء آخر على مبدأ الفصل بين السلطات ، علاوة على الصلاحية الممنوحة لرئيس الوزراء بموجب المادة (3 / أ / 11) من قانون محكمة أمن الدولة وتعديلاته رقم 17 لسنة 1959 والتي سنتعرض لها لاحقا بمزيد من البحث . [1]

ولا يعد ذلك – من وجهة نظرنا – استثناء على الأصل ، حيث أن مبدأ الفصل بين السلطات بات من أهم المبادئ المتبعة في دولة القانون ، فهو أحد المبادئ التي تنادي به السياسة القانونية المعاصرة بحثا عن العدالة .

الفرع الثاني
الجهات العادية في تحريك دعوى جريمة الفساد

بعد أن تتم الملاحقة في جريمة الفساد ، فإن الجريمة يجب أن تصل إلى مرحلة الإحالة إلى القضاء المختص ، ويجب أن تتم الإحالة كذلك من الجهة المختصة بذلك .

وتعد النيابة العامة الجهة العادية الرئيسية في تحريك الدعوى الناجمة عن جريمة الفساد ، فهي التي نص عليها قانون أصول المحاكمات الجزائية ، حيث وضع المشرع في هذا القانون الصلاحيات الخاصة بالنيابة العامة .

وتقوم النيابة العامة وكأول اختصاص لها في دعوى الحق العام بإدارة أعمال جمع الاستدلال ، وعلى الرغم من أن القانون يشرك مع النيابة العامة سلطات أخرى في القيام بهذه الأعمال ، إلا أن للنيابة العامة دورا أساسيا في هذه المرحلة من عمر الدعوى ، فهذه السلطات تابعة لها ، ومن ثم كان عليها أن تشرف على من يقوم بهذه الأعمال وتوجهه وتحول بينه وبين مخالفة القانون والافتئات على حريات الأفراد ، وتجتهد أن تلزمها بالموضوعية التي تلزم نفسها بها . [2]

ويعد الاتهام – أو ما يطلق عليه ب رفع الدعوى – من أهم الاختصاصات التي منحها المشرع للنيابة العامة ، فقانون أصول المحاكمات الجـ ـزائية حدد الاختصاصات بموجب نصوصه القانونية ، إضافة إلى ما ورد من نصـوص أخرى في القوانين الجزائية أو غيرها من القوانين .

ويعد نص المادة (2 / 1) من قانون أصول المحاكمات الجزائية النص الذي حدد بشكل مباشـر اختصاص النيابة العامـة في الاتهام وإقامة الدعـوى ، حيث نصت هـذه المادة على أن : (تختص النيابة العامة بإقامة دعوى الحق العام ومباشرتها ولا تقام من غيرها إلا في الأحوال المبينة في القانون) .

---

[1] نصت المادة (3 / أ / 11) من قانون محكمة أمن الدولة على أن : (تختص محكمة أمن الدولة بالنظر في الجرائم المبينة أدناه التي تقع خلافا لأحكام القوانين التالية أو ما يطرأ عليها من تعديل يتعلق بهذه الجرائم أو ما يحل محلها من قوانين : 11. أي جريمة أخرى ذات علاقة بالأمن الاقتصادي يقرر رئيس الوزراء إحالتها إليها .) .

[2] السعيد ، شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية ، مرجع سابق ، ص 65 .

إضافة إلى أن المادة (15 / أ) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رددت ما جاءت به المادة الثانية من قانون أصول المحاكمات الجزائية سالفة الذكر ، فنصت على أن : (يتولى ممثلو النيابة العامة كل ضمن دائرة اختصاصه ، إقامة الدعوى الجزائية وتعقبها وفق ما هو مبين في قانون أصول المحاكمات الجزائية وغيره من القوانين) .

وتحريك دعوى الحق العام أو إقامتها أو رفعها تعبيرات متعددة لمعنى واحد ، أما تعبير استعمال الدعوى أو مباشرتها فهما تعبيران متعددان لمعنى واحد ، ويقصد به اتخاذ أي إجراء أو مجموعة من الإجراءات التي تفترضها سير الدعوى نحو الحكم البات الفاصل في موضوعها ، وذلك بدءا من الإجراء الأول الذي تتحرك به وانتهاء بالحكم ، أي أن الاستعمال يشمل زيادة على التحريك جميع الأعمال اللازمة للوصول إلى الحكم بمعاقبة الفاعل ، ومن الأمثلة على ذلك اتخاذ إجراءات التحقيق الابتدائي والتصرف فيه وإحالة الدعوى إلى القضاء المختص وإبداء الطلبات من قبل النيابة العامة والطعن في الحكم ، وبالمقارنة بين التحريك والمباشرة نقول بأن المباشرة تتضمن التحريك والعكس ليس صحيحا .[1]

وتختص النيابة العامة لوحدها بمباشرة دعوى الحق العام ، لكن ليس ذلك في تحريك الدعوى ، فيشارك النيابة العامة في تحريك دعوى الحق العام المدعي بالحق بالشخصي ، وذلك تطبيقا لما جاء بالمادة (2 / 2) من قانون أصول المحاكمات الجزائية التي نصت على أن : (وتجبر النيابة العامة على إقامتها إذا أقام المتضرر نفسه مدعيا شخصيا وفاقا للشروط المعينة في القانون) .

وتجسيدا للدور الذي تلعبه النيابة العامة في رفع الدعوى العامة الناتجة عن الجرائم الجزائية بشكل عام وجريمة الفساد بشكل خاص ، نصت المادة (14) من قانون هيئة مكافحة الفساد على أن : (ينتدب المجلس القضائي بناء على طلب الرئيس عددا من المدعين العامين للهيئة لممارسة مهامهم وصلاحياتهم وفقا للتشريعات السارية المفعول) .

وبهذا النص أخرج المشرع سلطة الاتهام وتحريك الدعوى الناجمة عن جريمة الفساد من يد هيئة مكافحة الفساد ، فاستخدام المشرع تعبير " انتداب " إلى جانب عبارة " ممارسة مهامهم وصلاحياتهم وفقا للتشريعات السارية المفعول " يقف أمام منح الهيئة صلاحيات واسعة في تحريك الدعوى ، وبناء عليه فإن الهيئة بذلك لا تكون سوى جهاز تفتيش وبحث وتحري ، فلم يمنحها المشرع مدعون عامون أو جهاز نيابة عامة خاص بتحريك الدعوى الناشئة عن جريمة الفساد .

إن الإبقاء على دور النيابة العامة في تحريك دعوى جريمة الفساد لا يأتي بما هو جديد بالنسبة لضرورة تفعيل دور الادعاء العام بمجابهة جريمة الفساد ومرتكبيها ، فيبقى تحريك الدعوى بيد الجهاز ذو الولاية العامة ، والذي منح هذا الدور بموجب التشريعات الأخرى .

ومن الجدير بالذكر أن النيابة العامة تختص أيضا بتحريك الدعاوى الناشئة عن الجرائم الاقتصادية والتي تعد من صور جريمة الفساد المتعددة ، وذلك استنادا للصلاحيات العامة والاختصاصات المعطاة لها وفقا لقانون أصول المحاكمات الجـزائية ، وذلك بعدما كانت إحـدى

---

[1] السعيد ، شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية ، مرجع سابق ، ص 67 .

مواد قانون الجرائم الاقتصادية الملغاة [1] تنص صراحة على دور النيابة العامة في تحريك الدعوى التي تنجم عن ارتكاب إحدى الجرائم الاقتصادية التي ينص القانون عليها .

الفرع الثالث
الجهات الخاصة في تحريك دعوى جريمة الفساد

رأينا فيما سبق أن النيابة العامة لدى المحاكم النظامية تختص بتحريك الدعوى الناجمة عن جريمة الفساد وهذا هو الأصل العام ، وإن كان أصلا عاما لجميع الجرائم وفقا لمبدأي حتمية تحريك الدعوى والاختيار في تحريكها ، كما سبق وأن قلنا أن لجريمة الفساد خصوصية في أن تحريك الدعوى فيها إلزامي ، فيقع واجبا على النيابة العامة أن تحرك الدعوى التي تنجم عن كل فعل ينطوي ارتكابه على جريمة فساد أو يشكل جرما فاسدا .

ولكن قد يرد على هذا الأصل العام عدد من الاستثناءات في بعض الجرائم ، بحيث لا تكون هذه الاستثناءات عبثية إنما ينبغي إيجادها لحاجات ضرورية ولأسباب معللة ، ومن أبرز تلك الجرائم جريمة الفساد ، وذلك يعود إلى أن مرتكب الفساد في الغالب ما يكون موظفا عاما ، سواء كان هذا الموظف في الجهاز المدني للدولة أو في جهازها العسكري .

إضافة إلى ذلك ، فإن هنالك حالات معينة أوجدتها التشريعات المختلفة تمنح الحق لشخص أو جهة معينة في تحريك الدعوى الناشئة عن جريمة الفساد ، وللتشريع في ذلك أسباب ودوافع جعلت لبعض من الجرائم خصوصية كما سنرى لاحقا .

ولضرورة بحث تلك الجهات الخاصة في تحريك دعوى جريمة الفساد ، آثرنا الحديث عنها ، وذلك إذا ما اعتبرناها جزء من الأجهزة الثانوية التي وجدت استثناءا على الأصل ، وذلك كما عدها المشرع .

أما الجهات الخاصة بتحريك الدعوى الناشئة عن جريمة الفساد فهي :

(١)رئيس الوزراء :

إذا ما اعتبرنا رئيس الوزراء بموجب الدستور هو ممثل السلطة التنفيذية الأول ورئيس الحكومة كجهاز تنفيذي للدولة ، فإن المشرع منحه صلاحية في صلب عمل السلطة القضائية ، وهي صلاحية إحالة عدد من الجرائم للمحكمة المختصة كصلاحية اختيارية متى رأى ذلك .

ومصدر هذه الصلاحية أو الاختصاص نص المادة (6 / ب) من قانون الجرائم الاقتصادية ، والتي جاء فيها أنه : (لرئيس الوزراء إحالة أي من الجرائم المنصوص

---

[1] كانت المادة (7) من قانون الجرائم الاقتصادية والملغاة بموجب القانون المعدل رقم 20 لسنة 2004 قانون معدل لقانون الجرائم الاقتصادية تنص على أن : (أ. تباشر النيابة العامة والضابطة العدلية إجراءات التحقيق التي يتوجب عليها القيام بها على وجه الاستعجال وذلك تحت طائلة المسؤولية عند أي تأخير أو تباطؤ لا مبرر له . ب. على المدعي العام أن يصدر قرار الظن في أي قضية خلال مدة سبعة أيام من تاريخ إقفال التحقيق فيها ، وأن يودعها لدى المحكمة أو النائب العام حسب مقتضى الحال خلال مدة ثلاثة أيام من تاريخ إصدار قرار الظن . جـ. يصدر النائب العام قرار الاتهام في القضية ويعيدها إلى المدعي العام خلال مدة سبعة أيام من تاريخ إيداعها لديه ، وعلى المدعي العام إحالتها إلى المحكمة بلائحة الاتهام خلال مدة ثلاثة أيام من تاريخ إعادتها إليه .) .

عليها في هذا القانون إلى محكمة أمن الدولة بمقتضى الصلاحية المقررة له بموجب أحكام قانون محكمة أمن الدولة) .

وبالرجوع إلى نص المادة (3 / أ / 11) من قانون محكمة أمن الدولة نجدها تنص على أن : (تختص محكمة أمن الدولة بالنظر في الجرائم المبينة أدناه التي تقع خلافا لأحكام القوانين التالية أو ما يطرأ عليها من تعديل يتعلق بهذه الجـرائم أو ما يحل محلها من قوانين : 11. أي جريمة أخرى ذات علاقة بالأمن الاقتصادي يقرر رئيس الوزراء إحالتها إليها .) .

وكما سبق ذكره ، فإن الجرائم الاقتصادية تعد إحـدى صور جريمة الفساد ، فهي جرائم مأخوذة من قانون العقوبات وبشروط معينة تعد جـرائم اقتصادية ، وبالتالي إذا تم تكييف الجريمة بأنها جريمة اقتصادية فإنها تعـد جريمة فساد ، وذلك تطبيقا لنص المادة (5 / جـ) من قانون هيئة مكافحة الفساد .

ومن الجدير بالذكر أن رئيس الوزراء أعطي صلاحية نقل الاختصاص من المحكمة النظامية المختصة إلى محكمة أمن الدولة ، حيث تتولى النيابة العامة لدى هذه المحكمة التحقيق والاتهام والإحالة إليها .

ومن جانبي لا أرى ما يبرر للمشرع منح أحد أركان السلطة التنفيذية السلطة في إحالة جريمة جزائية – مهما كان نوع هذه الجريمة – إلى المحكمة المختصة ، لأن ذلك يخلق نوعا من الاختلاط بين اختصاصات السلطتين القضائية والتنفيذية من ناحية ، ومن ناحية أخرى يعد تعديا من السلطة التنفيذية على اختصاصات السلطة القضائية ، كما أننا نرى في ذلك مخالفة لأبسط القواعد والمبادئ القانونية التي تنادي بها السياسة التجريمية المعاصرة ، وأبرزها مبدأ استقلال القضاء .[1]

إن منح رئيس الوزراء سلطة في إحالة دعوى ناشئة عن جريمة فساد متى انطوى عليها وصف الجريمة الاقتصادية له العديد من الجوانب السلبية والمآخذ ، والتي نرى أن من أهمها :

- أن السلطة الممنوحة لرئيس الوزراء بموجب نص المادة (6 / ب) من قانون الجرائم الاقتصادية سالفة الذكر في إحالة الدعوى هي سلطة تقديرية جوازية ، وبالتالي يعود تقدير الإحالة من عدمها إلى صاحب تلك السلطة وهو رئيس الوزراء .

- أن منح رئيس الوزراء صلاحية تحريك الدعوى الناجمة عن جريمة الفساد يعد مساسا بمبدأ الفصل بين السلطات ، والتي تنادي بها الدولة القانونية الحديثة ، وبهذا يكون المشرع قد أقر تعديا واضحا وصريحا على اختصاصات السلطة القضائية من قبل السلطة التنفيذية .

---

[1] أخذ الدستور الأردني بمبدأ استقلال القضاء ، فنص في المادة (97) منه على أن : (القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون) ، كما ردد قانون استقلال القضاء ذلك الحكم عندما نصت المادة (3) منه على أن : (القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون) .

- أن منح رئيس الوزراء صلاحية تحريك الدعوى الناجمة عن جريمة الفساد يعد مساسا بمبدأ شرعية قواعد وأحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية ، وذلك على الرغم من مشروعية هذه الصلاحية المستندة إلى نصوص قانونية .

- أن منح الوزراء صلاحية تحريك الدعوى الناجمة عن جريمة الفساد يعد مساسا بمبدأ المساواة أمام القانون قبل مرتكبي الجرائم ، حيث أن جميع المجرمين يجب أن يخضعوا لذات الإجراءات وأن يحاكموا أمام ذات القضاء .

وعلى الرغم من هذه المآخذ إلا أن المشرع ذهب إلى أكثر منها ، وذلك عندما جعل الصلاحية الممنوحة لرئيس الوزراء في إحالة الدعوى ونقلها إذا انطوت على جرم اقتصادي سلطة تقديرية اختيارية .

(٢)مجلس النواب :

إن فكرة تحريك دعوى جريمة الفساد من قبل مجلس النواب تستند إلى ما يسمى بالحصانة ، والحصانة بالمعنى الإجرائي تكون إذا ما كان هنالك عددا من الأشخاص الذين يخضعون لإجراءات تختلف عن الإجراءات التي يخضع لها باقي أفراد المجتمع ، مقابل مبدأ المساواة أمام القانون .

ويستند المشرع بهذه الحصانة – التي يمنحها إلى فئات من المجتمع – لاعتبارات معينة ، فيرى أن هناك فئة يجب ألا تخضع إلى الإجراءات العادية التي يخضع لها أفراد المجتمع الآخرين ، مما يستوجب منحها مزيدا من الحماية .

وما يعنينا بهذا المجال الحصانة الوزارية التي منحت للوزراء ، وتتعلق هذه الحصانة بتحريك دعوى الحق العام ، حيث جعل المشرع النيابة العامة غير مختصة في حال ارتكب الجريمة أحد الوزراء ، فعقد الاختصاص لمجلس النواب .

ويتم تحـــريك دعـوى الحق العام من قبل مجلس الن ــواب ، حيث أن سلطة المجلس لا تكـ ون إلا إذا كان مـ ــ رتكب الجـ ريمة متمتعا بصفة الـوزير ، ولا تكون إلا بالنسبة للجرائم المتعلقة بوظيفته ، ومن بين هذه الجـرائم جـريمة الفساد التي قد تـرتكب من قبل الوزراء .

وقـد نصت على هـــذا الحكم المادة (55) من الدستـــور الأردني ، حيث جاء فيها أنه : (يحاكم الـوزراء أمام مجلس عال على ما ينسب إليهم من ج ــرائم ناتجة عن تأدية وظائفهم) ، كما نصت المادة (56) من الدستور على أنه : (لمجلس النواب حق اتهام الوزراء ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأكثرية ثلثي أصوات الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب وعلى المجلس أن يعين من أعضائه من يتولى تقديم الاتهام وتأييده أمام المجلس العالي) .

وقد أحال قانـــون هيئة مكافحة الفساد إلى الدستـــور الأردني في هذا المجال ، وذلك عندما نصت المادة (6) منه على أن : (تسـري الأحكام الخاصة الواردة في التشريعات ذات العلاقة في حال كان المشتك ـــ ى عليه بالفساد أح ــ د الأشخاص الذين يست ـوجب

الدستور أو التشريعات ذات العلاقة شكلا أو إجراءات خاصة للتحقيق معه أو ملاحقته قضائيا) .

وفي ظل ما سبق ، فإننا نرى أن الوقت قد حان لتعديل بعض من نصوص الدستور الأردني ، وذلك في ظل التطور التشريعي الذي تنادي به الاتجاهات التشريعية المعاصرة وصولا إلى تحقيق العدالة ، إضافة إلى أن ذلك يعد تجاوزا على مبدأ المساواة أمام القانون ، وهو المبدأ الذي تصدرته مواد الدستور الأردني ذاته [1] ، كما أن هنالك انتقادات عديدة تؤخذ على منح مجلس النواب سلطة الاتهام والتي نرى – من وجهة نظرنا – أنها تتمثل بما يلي :

- أن مجلس النواب – كجزء من السلطة التشريعية – وهو يأخذ دور النيابة العامة في تحريك دعوى ناجمة عن جريمة تمس المال العام والوظيفة العامة والمصلحة العامة يعتدي بشكل واضح وصريح على اختصاصات وصلاحيات السلطة القضائية ، وذلك في دولة تقوم على مبدأ الفصل بين السلطات .

- أن الفترة الزمنية التي يحق لمجلس النواب تحريك الدعوى فيها وتوجيه الاتهام إلى الوزراء غير كافية ، فقد يغيب مجلس النواب عند غياب السلطة التشريعية والحياة البرلمانية لمدة طويلة ، مما ينبني عليه مرور فترة زمنية طويلة دون إحالة الدعوى إلى الجهة المختصة بالنظر فيها ، وقد يترتب عليه ضياع الأدلة وعدم الاهتمام بجرائم تناط صلاحية تحريكها بجهة تشريعية .

(٣)النيابة العامة للأمن العام :

تعد جريمة الفساد مرتعا خصبا في الوظيفة العامة ، وقد بيّنا سابقا أن الوظيفة العامة تعد ركنا خاصا في العديد من صور جريمة الفساد ، وقد تكون هذه الوظيفة في الجهاز المدني للدولة مثلما قد تكون في جهازها العسكري ، فجريمة الرشوة – على سبيل المثال – أو جريمة الواسطة والمحسوبية لا يقتصر ارتكابها على الموظف العام المدني ، إنما قد ترتكب من قبل الموظف العام ذو الصبغة العسكرية ، ولهذا شمل قانون العقوبات موظفي السلطة العسكرية بتعريف الموظف العام [1] ، بالإضافة إلى ما ذهبت إليه محكمة التمييز في العديد من أحكامها من اعتبار أفراد الأمن العام والقوات المسلحة موظفو ن عموميون [2] .

لهذا فإنه استثناء على الأصل منح المشرع صلاحية إحالة الدعوى في جريمة الفساد وغيرها من الجرائم إلى النيابة العامة للقوة الأمنية ، وذلك متى كان مرتكب الجريمة أحد أفراد الأمن العام .

---

[1] نصت المادة (6 / 1) من الدستور الأردني على أن : (الأردنيون أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وإن اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين) .

[1] نصت المادة (169) من قانون العقوبات على أنه : (يعد موظفا بالمعنى المقصود في هذا الباب كل موظف عمومي في السلك الإداري أو القضائي ، وكل ضابط من ضباط السلطة المدنية أو العسكرية أو فرد من أفرادها ، وكل عامل أو مستخدم في الدولة أو في إدارة عامة) .

[2] تمييز جزاء 2007/743 ؛ تمييز جزاء 2003/792 ؛ تمييز جزاء 1993/205 ؛ تمييز جزاء 1989/240 ؛ تمييز جزاء 1989/192 ؛ تمييز جزاء 1989/123 ؛ تمييز جزاء 1976/51 ، منشورات مركز عدالة .

وقد نص قانـون الأمـن العام رقم 38 لسنة 1965 على هـذه الصلاحية في المادة (80 / جـ) منه ، حيث ورد فيها أنه : (تق ــــوم النيابة العام ـــــة للقوة بإقامة دعوى الحق العام ومباشرتها على الأفراد) ، كما نصت المـــواد (83 – 84) من ذات القانون على اختصاص النيابة العامة للأمن العام بتحريك الدعوى . [1]

ومن الجدير بالذكر أن كلا من قانون العقوبات العسكري وقانون أصول المحاكمات الجـزائية يطبقان في الإجـراءات الخاصة بإحالة الدعوى متى كان مرتكب الجريمة أحـد أفـراد الأمن العام ، وهو الحكم المستم ــد من المادة (87) من قانـون الأمن العام [2] والمادة (20) من قانـون أص ـــ ول المحاكمات الج ــ زائية العسكري رقم 34 لسنة 2006 [3] .

وبالرجوع إلى قانون العقوبات العسكري رقم 58 لسنة 2006 نجد أن المادة (4) منه تنص على أن : (تسري أحكام قانون العقوبات وقوانين الجزاء الأخرى فيما يتعلق بالأحكام العامة وبالأفعال التي يرتكبها المذكورون في المادة (3) من هذا القانون ولم يرد عليها نص خاص فيه) ، وبالتالي فإن صور جريمة الفساد غير المذكورة في قانون العقوبات العسكري يرجع بها إلى القوانين الجزائية الخاصة بها ، وتطبيقا لذلك فإن مرتكب جريمة الواسطة والمحسوبية متى كان فردا من أفراد الأمن العام فإن قانون هيئة مكافحة الفساد يطبق في هذه الحالة في مجال التجريم وكذلك في مجال إنزال الجزاء الجنائي ، وينسحب ذلك على الجريمة المشار إليها وكذلك غيرها من الجرائم المذكورة في قانون هيئة مكافحة الفساد ذاته أو في قانون الجرائم الاقتصادية أو في قانون العقوبات .

وجدير بالذكر أن ما سبق يسري على أفراد المخابرات العامة وكذلك أفراد القوات المسلحة الأردنية بما يتلاءم ونصوص المواد الخاصة بالجرائم التي تقترف من قبلهم ، وهو ما سيأتي إيضاحه لاحقا .

(٤)النيابة العامة العسكرية :

منحت التشريعات المتعددة النيابة العامة العسكرية المشكلة نواتها من أفراد القوات المسلحة الأردنية العديد من الصلاحيات في إحالة الدعاوى الناجمة عن الجرائم المرتكبة من قبل الأفراد العسكريين وكذلك المدنيين في حالات خاصة ، ومن هذه الجرائم جريمة الفساد .

---

[1] تنص المادة (83) من قانون الأمن العام على ما يلي : (على النيابة العامة للقوة إقامة دعوى الحق العام إذا أقام المتضرر أو يمثله نفسه مدعيا شخصيا ولا يجوز تركها أو وقفها أو تعطيل سيرها إلا في الأحوال المبينة في القانون) ، وتنص المادة (84) من ذات القانون على ما يلي : (أ. إذا ارتكبت جريمة وكان جميع أطرافها من أفراد القوة فتتولى النيابة العامة للقوة إجراء التحقيق فيها وفي حالة مباشرة الادعاء العام المدني التحقيق فإن عليه أن يودع الأوراق التي نظمها إلى النيابة العامة للقوة عند حضورها . ب. في حالة وجود طرف من المدنيين مع أحد أفراد القوة في تهمة واحدة يتولى المدعي العام المدني التحقيقات المختصة بالمدنيين وتتولى النيابة العامة للقوة التحقيق بالنسبة للأفراد) .

[2] نصت المادة (87) من قانون الأمن العام على أنه : (لمقاصد هذا القانون تطبق على أفراد القوة أحكام قانون العقوبات العسكري المعمول به والأحكام المتعلقة بتصديق الأحكام وتنفيذها المنصوص عليها في المواد من (13 – 21) من قانون أصول الجزائية العسكري المعمول به على أن يستعاض عن عبارات (القوات المسلحة) و (محكمة عسكرية) و (رئيس هيئة الأركان المشتركة) حيثما وردت في القانونين المذكورين وأي كلمة أو عبارة تحل محلها بقانون لاحق بعبارات (قوة الأمن العام) و (محكمة الشرطة) و (مدير الأمن العام) على التوالي)) .

[3] نصت المادة (20) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العسكري على أن : (تطبق أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية المعمول به فيما لم يرد عليه نص خاص في هذا القانون) .

والنيابة العامة العسكرية في سبيل تحريك الدعوى الناشئة عن جريمة الفساد تختص في الحالات التالية :

١ - إذا كان مرتكب جريمة الفساد أحد أفراد القوات المسلحة :

وفقا للمادتين الثانية والثالثة من قانون أصول المحاكمات الجزائية العسكري تتولى النيابة العامة العسكرية صلاحياتها بإقامة دعوى الحق العام وكذلك التحقيق في القضايا التي يكون فيها أي من المشتكى عليهم من العسكريين ، إضافة إلى حق استجواب غير العسكريين .[1]

كما نصت المواد (11 – 15) من قانون تشكيل المحاكم العسكرية رقم 23 لسنة 2006 على تشكيل النيابة العامة العسكرية .

ومن الجدير بالذكر أن النيابة العامة العسكرية تطبق قانون أصول المحاكمات الجزائية العسكرية ، إضافة إلى قانون أصول المحاكمات الجزائية في الحالات غير المنصوص عليها في قانون الأصول العسكري ، وهو ما عبرت عنه المادة (20) من قانون أصول المحاكمات العسكري سالفة الذكر .

٢ - إذا كان مرتكب جريمة الفساد أحد موظفي وأعضاء المخابرات العامة :

نصت المادة (6 / ب) من قانون المخابرات العامة على سريان قانون العقوبات العسكري على موظفي وأعضاء المخابرات العامة ، وبالتالي يطبق بخصوص الإجراءات الجنائية قانون أصول المحاكمات الجزائية العسكري على هؤلاء الموظفين والأعضاء ، كما يطبق قانون أصول المحاكمات الجزائية في غير الحالات المنصوص في قانون الأصول العسكري .[2]

وفي حالة ارتكاب أحد موظفي وأعضاء المخابرات العامة لجريمة من الجرائم الداخلة في اختصاص محكمة أمن الدولة ، يحاكم من اسند إليه الجرم أمام المجلس العسكري لدائرة المخابرات العامة ، ويتولى وظائف النيابة العامة لدى هذا المجلس ضباط مجازون بالحقوق من ضباط دائرة المخابرات ، وذلك سندا لنص المادة (7) من قانون المخابرات العامة .[3]

---

[1] نصت المادة (2) من قانون أصول المحاكمات الجزائية على أن : (يتولى النيابة العامة العسكرية صلاحياتها بإقامة دعوى الحق العام وفقا لأحكام القانون) ، ونصت المادة (3) من ذات القانون على أن : (أ. يتولى المدعي العام العسكري التحقيق في القضايا التي يكون فيها أي من المشتكى عليهم من العسكريين ويكون له في هذه الحالة حق استجواب العسكريين . ب. إذا تبين للمدعي العام أنه غير مختص في متابعة الدعوى يتخذ قرارا بوفعها إلى النائب العام العسكري لاتخاذ القرار المناسب بشأنها .) .

[2] نصت المادة (6 / ب) من قانون المخابرات العامة على أن : (تسري على كافة موظفي وأعضاء المخابرات العامة : ب. أحكام قانون العقوبات العسكري رقم 43 لسنة 1952 شريطة أن يكون أعضاء المجالس العسكرية المنصوص عليها في هذا القانون من الضباط المجازين في الحقوق ولهذه الأغراض جميعا يقوم رئيس الوزراء بممارسة صلاحيات وزير الدفاع ويقوم المدير العام للمخابرات بممارسة صلاحيات القائد العام للقوات المسلحة المنصوص عليها في القانونين المذكورين .) .

[3] نصت المادة (7) من قانون المخابرات العامة على أن : (أ. في حالة ارتكاب أحد موظفي وأعضاء المخابرات العامة لجريمة من الجرائم الداخلة في اختصاص محكمة أمن الدولة حسب أحكام القانون رقم 17 لسنة 1959 وتعديلاته يحاكم من أسند إليه ارتكاب الجرم وجميع المشتركين والمحرضين والمتدخلين معه أمام المجلس العسكري لدائرة المخابرات العامة ويكون لهذا المجلس نفس الصلاحيات الممنوحة لمحكمة أمن الدولة بموجب القانون رقم 17 لسنة 1959 المشار إليه وتعديلاته . ب. يتولى وظائف النيابة العامة لدى هذا المجلس ضباط مجازون بالحقوق من ضباط هذه الدائرة . جـ. لمدير المخابرات فيما يتعلق بالفقرتين أ و ب جميع الصلاحيات الممنوحة للقائد العام للقوات المسلحة المنصوص عليها في القانون رقم 17 لسنة 1959 وتعديلاته .) .

٣ - إذا كانت محكمة أمن الدولة مختصة بالنظر في الدعوى الناشئة عن ارتكاب جريمة الفساد :

وفقا لنص المادة (7) من قانون محكمة أمن الدولة ، فإن النيابة العامة العسكرية هي المختصة بتحريك الدعوى وإقامتها أمام محكمة أمن الدولة المختصة بنوع معين من الجرائم ، والتي تقع من ضمنها العديد من صور جريمة الفساد .[1]

وبالتالي متى كانت محكمة أمن الدولة مختصة بالنظر في الدعوى الناجمة عن جريمة الفساد أو قرر رئيس الوزراء إحالتها إلى هذه المحكمة بموجب الصلاحية الممنوحة له بمقتضى قانون محكمة أمن الدولة ، فإن النيابة العامة العسكرية هي التي تتولى صلاحية الإحالة والاستدلال والملاحقة .

وقد منحت أحكام قانون أمن الدولة النيابة العسكرية المشكلة من مدعي عام عسكري أو أكثر وعدد من المساعدين لدى هذه المحكمة للقيام بكافة الواجبات الملقاة على عاتق النيابة العامة وفق قانون أصول المحاكمات الجزائية ، ومن بين تلك الواجبات إصدار قرارات الظن والاتهام بحق مرتكب الجريمة ، سواء كان مدنيا أم عسكريا ، موظفا أم غير موظف .

وباستقراء النصوص السابقة والخاصة بتحريك الدعوى الناشئة عن جريمة الفساد ، نجد أن هذا الاختصاص تم منحه إلى العديد من الجهات الخاصة ، ويشكل ذلك خروجا عن الأحكام العامة في التشريع الجزائي الأردني ، وإن كان ذلك يعلل بأنه استثناء يخرج عن الأصل ، إلا أننا نرى فيه ما يلي :

١. أن الخصوصية والسرية التي يكتنفها تحريك الدعوى في الأحوال التي بيّناها سابقا يبقيها بعيدة عن الرقابة القضائية المختصة ، سيما وأن أصحاب الحق في تحريك الدعوى والتحقيق والملاحقة هم من ذات الجهاز الذي أرتكبت داخله الجريمة ، مما قد يشوب هذه الإجراءات والقرارات عيب عدم العدالة .

٢. عدم تدخل السلطة القضائية في القرارات والإجراءات والأحكام الصادرة عن الأجهزة السابقة ، حيث أن عدم الطعن بهذه الإجراءات أو الأحكام أمام القضاء النظامي يبقي ملاحقة مرتكبي جريمة الفساد من الأشخاص المذكورين سالفا مجالا للشك ، حيث يعود اتخاذ قرار الملاحقة ورفع الدعوى بيد جهات غير قضائية .

٣. إن تحريك دعوى جريمة الفساد لم يعد مقتصرا على السلطة القضائية وحدها ، بل قد يتم تحريكها من قبل جهات تتبع السلطة التنفيذية – باعتبار الأجهزة الأمنية

[1] نصت المادة (7) من قانون محكمة أمن الدولة على أن : (أ. يعين رئيس هيئة الأركان العامة المشتركة مدير القضاء العسكري أو أحد مساعديه نائبا عاما لدى محكمة أمن الدولة ويجوز أن يعين من القضاة العسكريين مساعدا له أو أكثر ، كما يعين قاضيا عسكريا أو أكثر لممارسة وظيفة المدعي العام وذلك وفقا للصلاحيات المعطاة لكل منهم في قانون أصول المحاكمات الجزائية المعمول به . ب. 1. يمارس المدعي العام وأي من مساعديه من أفراد الضابطة العدلية وظائفهم استنادا للصلاحيات الممنوحة لهم بموجب أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية المعمول به ، ويجوز لأفراد الضابطة العدلية عند الضرورة الاحتفاظ بالمشتكى عليهم مدة لا تتجاوز سبعة أيام قبل إحالتهم للمدعي العام . 2. على الرغم مما ورد في قانون أصول المحاكمات الجزائية المعمول به للمدعي العام إصدار مذكرة توقيف بحق المشتكى عليه في الجنح الداخلة في اختصاص محكمة أمن الدولة لمدة لا تتجاوز خمسة عشر يوما قابلة للتجديد إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك على أن لا تتجاوز مدة التجديد شهرين .) .

والقوات المسلحة تابعة للسلطة التنفيذية – إضافة إلى تحريكها من قبل السلطة التنفيذية ذاتها متى قررت ذلك – رئيس الوزراء – علاوة على أحد ركني السلطة التشريعية وهو مجلس النواب ، مما يشكل اعتداء واضحا وصريحا على اختصاصات السلطة القضائية التي يجب أن تكون مستقلة ، إضافة إلى أخلال ذلك بمبدأ الفصل بين السلطات .

ولهذه الأسباب وغيرها ، فإننا نعتقد من وجهة نظرنا أن الاختصاص في تحريك الدعوى الناجمة عن جريمة الفساد يجب أن يعطى إلى سلطة قضائية مستقلة محايدة ، أو إعادته إلى صاحبة الولاية العامة والأصيلة وهي النيابة العامة النظامية ، خصوصا أن جريمة الفساد تتمتع بخصوصية عن غيرها من الجرائم لأنها تتعلق بالاعتداء على الوظيفة العامة وعلى المال العام في أغلب صورها وصولا إلى المساس بالمصلحة العامة وبالتالي الاعتداء على المجتمع .

المطلب الثاني
المحاكم المختصة بنظر الدعوى

ينتهي الدور الأول للدعوى الجزائية – سواء بعد جمع الاستدلالات أو بعد تحقيق أجرته السلطة المختصة – إلى طرح موضوعها على المحكمة المختصة للنظر في الجريمة المسندة إلى المتهم والفصل فيها .[1]

ويعني الاختصاص منح جهة معينة السلطة في النظر بما قد يطرح عليها من قضايا للفصل فيها [2] ، وقد سبق توضيح مفهوم الاختصاص بأنه اعتراف المشرع لجهة معينة بأنها أكثر آهلية بالنظر في دعاوى معينة .

ويهدف المشرع إلى تحقيق العدالة فيما يطرح على القضاء من وقائع جنائية ، وهو في هذا السبيل يخول سلطة الفصل في القضايا إلى محاكم مختلفة ، ويجعل الاختصاص وفقا لما تنكشف عنه مصلحة المجتمع ، لذا نراه قد وزع الاختصاص بين مختلف المحاكم الجنائية ، فيجب أن تكون المحكمة الجنائية مختصة بالفصل في الجريمة المطروحة عليها ، بحيث يدخل في اختصاصها سلطة محاكمة المتهم في الدعوى وأن تختص بالفصل في الجريمة المطروحة عليها وأخيرا أن تكون مختصة مكانيا .[3]

وقد نصت المادة (27) من الدستور الأردني على أن : (السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر جميع الأحكام وفق القانون باسم الملك) ، وقد بينت المادة (99) من الدستور أن المحاكم تكون على ثلاثة أنواع : المحاكم النظامية والمحاكم الدينية والمحاكم الخاصة .

ونصت المادة (100) من الدستور الأردني على أن : (تعين أنواع المحاكم ودرجاتها وأقسامها واختصاصاتها وكيفية إدارتها بقانون خاص على أن ينص هذا القانون على إنشاء

---

[1] حسن صادق المرصفاوي ، **أصول الإجراءات الجنائية** ، مطبعة نهضة مصر ، القاهرة ، 1957 ، ص 509 .
[2] المرصفاوي ، المرجع ذاته ، ص 510 .
[3] المرصفاوي ، المرجع ذاته ، ص 512 .

محكمة عدل عليا) ، كما جاء بالمادة (102) من الدستور ما يلي : (تمارس المحاكم النظامية في المملكة الأردنية الهاشمية حق القضاء على جميع الأشخاص في جميع المواد المدنية والجزائية بما فيها الدعاوي التي تقيمها الحكومة أو تقام عليها باستثناء المواد التي قد يفوض فيها حق القضاء إلى محاكم دينية أو محاكم خاصة بمـوجب أحكام هذا الدستور أو أي تشريع آخر نافذ المفعـول) ، وهو الحكـم الذي نصت عليه المادة الثانية من قانـون تشكيل المحاكم النظامية [1] .

ويتبين من ذلك أن المحاكم النظامية في النظام القضائي الأردني نـوعان رئيسيان : محاكم مـدنية تقضي في الدعاوى المـدنية ، ومحاكم جـزائية تقضي في الدعاوى الجزائية ، والمحاكم الجـزائية بـدورها تقسم إلى محاكم نظامية أو عادية ومحاكم خاصـة أو غير عادية [2] .

ومن الجدير بالذكر أن القضاء الأردني يتجه إلى ما يسمى باختصاص القضاء ، حيث صدر مؤخرا القانون المعدل لقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (31) لسنة 2008 والذي نص على تعديل المادة (4) من قانون تشكيل المحاكم النظامية والتي أصبحت تنص على أن : (أ. تشكل محاكم تسمى (محاكم البداية) في المحافظات أو الألوية أو أي مكان آخر بمقتضى نظام يحدد فيه الاختصاص المكاني لكل منها وتؤلف كل محكمة من رئيس وعدد من القضاة ويكون لها : 1. بصفتها البدائية : صلاحية القضاء في جميع الدعاوى الحقوقية والدعاوى الجزائية التي لم تفوض صلاحية القضاء فيها لأي محكمة أخرى . 2. بصفتها الاستئنافية : صلاحية النظر : أ. في الطعون الموجهة إلى الأحكام المستأنفة إليها الصادرة عن محاكم الصلح في الأحوال التي ينص قانون محاكم الصلح على أنها تستأنف إلى المحاكم البدائية . ب. في الطعن بأي حكم يقضي أي قانون آخر استئنافه إلى المحاكم البدائية . ب. تنشأ في محكمة البداية غرفة قضائية للنظر في الدعاوى الحقوقية وغرفة قضائية أخرى للنظر في الدعاوى الجزائية ولرئيس محكمة البداية إنشاء غرف قضائية متخصصة ضمن كل من الغرفة الحقوقية أو الغرفة الجزائية وفي محكمة الصلح ضمن محكمة البداية ومحاكم الصلح التابعة لها إذ كان حسن سير العمل القضائي يستدعي ذلك ، وتضم كل غرفة هيئة واحدة أو أكثر وفقا لما يحدده رئيس محكمة البداية حسب الحاجة) .

وبهذا التعـديل وعنـد نفاذه سيصبح القضـاء الأردني متخصصا ، حيث سيتم الفصل ما بيـن اختصـاص النظـر بالـدعاوى الجـزائية عن الدعاوى المـدنية ، وذلك بإنشاء غـرف قضائية متخصصة ، كما أجاز المشـرع إنشاء غـرف متخصصة داخل الغرفة الجـزائية أو الغـرفة الحقوقية ، وهو أمـر محمود وحسنا فعل المشرع بهذا التعديل .

إن المحاكم الجزائية أو العادية هي المختصة أصلا بنظر الدعاوى الجزائية في جميع أنحاء المملكة ، وهي المشكلة بموجب قانون تشكيل المحاكم النظامية وتستمد اختصاصها من هذا القانون ومن قانون أصول المحاكمات الجزائية ومن قانون محاكم الصلح ، وهذه المحاكم تنقسم إلى نـوعين : محاكم نظامية ذات اختصاص عام ، كمحاكم الصلح والبداية والاستئناف ، ومحاكم

---

[1] نصت المادة (2) من قانون تشكيل المحاكم النظامية على أن : (تمارس المحاكم النظامية في المملكة حق القضاء على جميع الأشخاص في جميع المواد المدنية والجزائية باستثناء المواد التي يفوض فيها حق القضاء إلى محاكم دينية أو محاكم خاصة بموجب أحكام أي قانون آخر) .

[2] السعيد ، شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية ، مرجع سابق ، ص ص 669 – 670 .

نظامية ذات اختصاص خاص .[1]

ويرى الدكتور حسن صادق المرصفاوي أن المحاكم العادية تعتبر محاكم القانون العام ، حيث لا ينتزع اختصاصها كون جهة أخرى مختصة إلا إذا نص صراحة على جعل الاختصاص منفردا للجهة الاستثنائية ، لذا فإن تخويل المحاكم العسكــرية سلطة الفصل في القضايا التي ترفع إليها عن بعض الجــرائم لا يحول دون حق المحاكم العادية في الفصل في تلك الدعاوى متى رفعت إليها .[2]

وعندما ترتكب جريمة الفساد فإنه يصار للنظر إلى مرتكبها ، فإذا كان مرتكب الجريمة شخصا عاديا فإن الاختصاص ينعقد للمحاكم النظامية ، أما إذا كان مرتكب جريمة الفساد شخصا خاصا – كأن يكون وزيرا أو أحد أفراد القوات المسلحة أو الأمن العام أو المخابرات العامة – فإن الاختصاص أو الولاية ينعقد للمحاكم الخاصة والتي أنشئت بموجب القوانين الخاصة التي منحتها تلك الاختصاصات .

إضافة إلى ذلك ، فإن هنالك محكمة خاصة ينعقد اختصاصها في العديد من صور جريمة الفساد متى كان مرتكبها شخصا عاديا أو خاصا – باستثناء الوزراء وموظفي وأعضاء دائرة المخابرات العامة – ، وهي محكمة أمن الدولة ذات الاختصاص بالنظر في جرائم معينة على سبيل الحصر ، والتي أثارت جدلا فقهيا واسعا في عدة اتجاهات كالتشكيل والاختصاص وغيرها من الأمور ، وسوف نتعرض لها فيما يخص جريمة الفساد .

ووفقا لما سبق ، فإننا سنقوم بالبحث في المحاكم المختصة بالنظر في الدعوى الناجمة عن جريمة الفساد عن طريق تقسيم هذا المطلب إلى فرعين ؛ نتناول في الفرع الأول : اختصاص المحاكم النظامية في النظر بجريمة الفساد ، وفي الفرع الثاني : اختصاص المحاكم الخاصة بالنظر بجريمة الفساد ، وكذلك على النحو التالي .

الفرع الأول
اختصاص المحاكم النظامية في النظر بجريمة الفساد

لجريمة الفساد وصفين جنحوي وجنائي ، ويستند الاختصاص النوعي أو الموضوعي للمحاكم إلى جسامة الجـريمة ، فقد قسّم المشـرع الأردني الجـرائم وفقا لجسامتها إلى قسمين مـوزعا اختصاص النظـر في كل قسم منها بين محكمتين هما محكمة الصلح ومحكمة البـداية ، وتستمـد هاتان المحكمتان اختصاصهما من قانـون تشكيل المحاكم النظامية وقانـون محاكم الصلح مع الاستعانة بالقـواعد الواردة في متن قانون أصول المحاكمات الجزائية .

وتختـص محاكم القضاء الجـ ـزائي أصلا بالنظــ ـر في جميع الدعاوى الج ـــزائية ، بغض النظـر عـن نــوع الجـريمة وطبيعتها ووصفها ووصف مـرتكبها إلا ما استثني بنص خاص .

---

[1] السعيد ، شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية ، مرجع سابق ، ص ص 670 ، وباعتقادي أن محاكم البلديات تعد مثالا على المحاكم النظامية ذات الاختصاص الخاص .
[2] المرصفاوي ، أصول الإجراءات الجنائية ، مرجع سابق ، ص 510 .

وتخضع هذه الجرائم لما يطلق عليه من حيث التنظيم بالتسلسل الهرمي ، فقد شكل المشرع الجزائي المحاكم على غير ذات الدرجة أو السوية ، وفي قاعدة التدرج الهرمي – وهي أحد المبادئ الهامة في القضاء – هناك ما يسمى بقضاء الدرجة الأولى ، يعلوه قضاء آخر يطلق عليه اسم قضاء الدرجة الثانية ، ويستمد هذان القضاءان التسمية وفقا للمرة التي تنظر فيها الدعوى ، فقضاء الدرجة الأولى ينظر بالدعوى أول مرة – متمثلا بمحكمتي الصلح والبداية – ، أما قضاء الدرجة الثانية فلكي يستطيع النظر بالدعوى يجب أن تكون منظورة أمام قضاء الدرجة الأولى ، وكل ذلك حتى يتحقق القضاء بدرجتين . [1]

ويتمثل قضاء الدرجة الثانية في التشريع الجزائي الأردني بكل من محكمة الاستئناف ومحكمة البداية متى تحققت فيها صفة الدرجة الثانية .

وتتمركز على رأس الهـــرم التشـــريعي محكمة التمييـــز ، ولا تعد محكمة التمييز درجة تقاض ثالثة ، إنما تعـــد محكمة قانـــون تهـــدف إلى مـــراقبة صحة تطبيـق القانـون في الدعاوى متى مرت في الـدرجتين الأولى والثانية ، إضـــافة إلى أنها تمثل ضمانة مهمة متى أعتبـــرت محكمة توحيـــد الاجتهادات القضائية الصادرة عن محاكم الدرجتين الأولى والثانية .

وسوف نركز في هذا الفرع على الاختصاص النوعي للقضاء في جريمة الفساد ، كما سوف نأخذ بعين الاعتبار الاختصاص الشخصي في الفرع الثاني نظرا لأهميته في تشكيل المحاكم الخاصة ، أما بخصوص الاختصاص المكاني فلسهولته وبساطة فكرته فإننا لن نتعرض له بصورة مباشرة . [2]

وبالرجوع إلى قانـــون هيئـة مكافحـة الفساد فإننا نجد المادة (22) منه تنص على أنه : (دون الإخلال بأي عقوبة أشد ورد النص عليها في أي تشريع آخر يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن أربعة أشهر أو بغرامة لا تقل عن خمسمائة دينار ولا تزيد على خمسة آلاف دينار أو بكلتا العقوبتين كل من ارتكب أيا من الأفعال والتصرفات المنصوص عليها في المادة (5) من هذا القانون أو استجاب إلى هذه الأفعال والتصرفات ، وفي حال التكرار يضاف للعقوبة نصفها) ، وبالتالي فإن المشرع جعل الحد الأدنى للعقوبة الواجب إيقاعها على مرتكب جريمة الفساد الحبس مدة أربعة أشهر ، ويستنتج من ذلك أن الحد الأعلى هو الحبس مدة ثلاث سنـوات ، وذلك تطبيقا

---

[1] يأخذ النظام القضائي الأردني بمبدأ التقاضي على درجتين ، ويستمد ذلك من نصوص قانون تشكيل المحاكم النظامية وقانون محاكم الصلح وقانون أصول المحاكمات الجزائية وقانون أصول المحاكمات المدنية ، والتي منحت اختصاص الدرجة الأولى إلى محكمتي الصلح والبداية واختصاص الدرجة الثانية إلى محكمتي الاستئناف والبداية بصفتها الاستئنافية ، أما محكمة التمييز فتعد قضاء قانون تراقب صحة تطبيق القانون والغاية منها توحيد الاجتهاد القضائي في الأردن وتسمى محكمة قانون تنظر بالقضايا المميزة تدقيقا وليس موضوعا إلا في حالات خاصة نص عليها المشرع استثناء ، وتطبيقا لمبدأ التقاضي على درجتين ، جاء بقرار محكمة التمييز بصفتها الحقوقية رقم 1999/2779 أنه : (لا يجوز لمحكمة الاستئناف الفصل في مسألة لم تنظرها محكمة الدرجة الأولى ولم تستنفذ ولايتها عليها لأن ذلك يمثل إخلالا بمبدأ التقاضي على درجتين ، وهو مبدأ أساسي من مبادئ النظام القضائي الأردني) ، منشورات مركز عدالة .

[2] نصت المادة (5) من قانون أصول المحاكمات الجزائية على أن : (1- تقام دعوى الحق العام على المشتكى عليه أمام المرجع القضائي المختص التابع له مكان وقوع الجريمة أو موطن المشتكى عليه أو مكان إلقاء القبض عليه ولا أفضلية لمرجع على آخر إلا بالتاريخ الأسبق في إقامة الدعوى لديه . 2- في حالة الشروع تعتبر الجريمة أنها وقعت في كل مكان وقع فيه عمل من أعمال البدء في التنفيذ ، وفي الجرائم المستمرة يعتبر مكانا للجريمة كل محل تقوم فيه حالة الاستمرار ، وفي جرائم الاعتياد والجرائم المتتابعة يعتبر مكانا للجريمة كل محل يقع فيه أحد الأفعال الداخلة فيه . 3- إذا وقعت في الخارج جريمة من الجرائم التي تسري عليها أحكام القانون الأردني ولم يكن لمرتكبها محل إقامة معروف في المملكة الأردنية الهاشمية ولم يلق القبض عليه فيها فتقام دعوى الحق العام عليه أمام المراجع القضائية في العاصمة . 4- يجوز إقامة دعوى الحق العام على المشتكى عليه أمام القضاء الأردني إذا ارتكبت الجريمة بوسائل الكترونية خارج المملكة وترتبت آثارها فيها ، كليا أو جزئيا ، أو على أي من مواطنيها .) ، ومن الجدير بالذكر أنه تمت إضافة عبارة " ولا أفضلية لمرجع على آخر إلا بالتاريخ الأسبق في إقامة الدعوى لديه " وكذلك الفقرة الرابعة – من المادة سالفة الذكر – بمقتضى المادة الثانية من القانون رقم 15 لسنة 2006 قانون معدل لقانون أصول المحاكمات الجزائية لسنة 2006 .

لكل من نص المادة (21) و نص المادة (26) من قانون العقوبات .[1]

وفي ضوء ما سبق ، فإن التساؤل المطروح يجد مكانه في تحديد المحكمة المختصة بالنظر في الدعاوى الناشئة عن جريمة الفساد ، فهل هي محكمة الصلح ؟ أم هي محكمة البداية ؟ أم كلاهما مختص بالنظر في تلك الدعاوى ؟

ومن الجدير بالذكر أن قانون هيئة مكافحة الفساد جاء خاليا من نص يحيل في الإجراءات الخاصة بالتقاضي والمحاكمة إلى قانون أصول المحاكمات الجزائية ، مكتفيا بنص المادة (14) منه .[2]

ونجد في ذلك قصورا تشريعيا يتمثل في النقص الحاصل في إحالة الدعوى إلى القضاء النظامي المختص ، فاكتفى قانون هيئة مكافحة الفساد بما جاء بالتشريعات الخاصة بأصول المحاكمات الجزائية دون النص على الإحالة إلى تلك المحاكم ، مما يشكل مأخذا على هذا القانون الذي أغفل مثل هذا النص الهام .

ينعقد لمحكمة البداية متى وقعت جريمة الفساد اختصاصها للنظر في الدعوى الناجمة عن هذه الجريمة في حالتين :

(١)متى انطبق وصف جريمة الفساد على الجريمة المرتكبة .

فمحكمة البداية هي صاحبة الاختصاص الحصري والصلاحية الوحيدة بالنظر في جريمة الفساد باعتبارها جنايات تقع العقوبة المفروضة على مرتكبها بين الحبس أربعة أشهر إلى ثلاثة سنوات ، وذلك استنادا لنص المادة (4 / أ / 1) من قانون تشكيل المحاكم النظامية ، والتي جاء فيها أنه : (تشكل محاكم تسمى (محاكم البداية) في المحافظات أو الألوية أو أي مكان آخر بمقتضى نظام يحدد فيه الاختصاص المكاني لكل منها وتؤلف كل محكمة من رئيس وعدد من القضاة ويكون لها : 1. بصفتها البدائية : صلاحية القضاء في جميع الدعاوى الحقوقية والدعاوى الجزائية التي لم تفوض صلاحية القضاء فيها لأي محكمة أخرى .) ، وكذلك نص المادة (4 / جـ) من قانون محاكم الصلح .[3]

وبذلك يكون المشرع قد منح صلاحية النظر بالدعاوى الناجمة عن جريمة الفساد لمحكمة البداية دون غيرها ، وذلك بشكل غير مباشر ودونما نص صريح على هذا الاختصاص .

---

[1] نصت المادة (21) من قانون العقوبات على أن : (الحبس هو وضع المحكوم عليه في أحد سجون الدولة المدة المحكوم بها عليه وهي تتراوح بين أسبوع وثلاث سنوات إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك .) ، ونصت المادة (26) من ذات القانون على أن : (الحبس والغرامة المنصوص عليهما في بعض مواد هذا القانون أو أي قانون آخر دون أن يبين حداهما الأدنى والأقصى أو بيّن الحد الأقصى أكثر من أسبوع أو أكثر من خمسة دنانير ، يعتبر الحد الأدنى للحبس أسبوعا وللغرامة خمسة دنانير ، كما يعتبر الحد الأقصى للحبس ثلاث سنوات وللغرامة مائتي دينار عندما لا يعين حداهما الأقصى .) .

[2] نصت المادة (14) من قانون هيئة مكافحة الفساد على أن : (ينتدب المجلس القضائي بناء على طلب الرئيس عددا من المدعين العامين للهيئة لممارسة مهامهم وصلاحياتهم وفقا للتشريعات السارية المفعول) .

[3] تنص المادة (4 / جـ) من قانون محاكم الصلح على أنه : (بغض النظر عما إذا كانت تلك العقوبة مقترنة بغرامة أو لم تكن لقضاة الصلح النظر في الجنح التي لا تتجاوز أقصى العقوبة فيها الحبس مدة سنتين ما عدا : 1. الجنح المبينة في الباب الأول من الكتاب الثاني من قانون العقوبات رقم 60 / 1960 . 2. الجنح التي ورد نص خاص بأن تنظر فيها محكمة أخرى غير محاكم الصلح .) .

(٢)متى انطبق وصف الجريمة الاقتصادية على إحدى جرائم الفساد .

وتحيلنا هذه الحالة إلى نص المادة (6 / أ) من قانون الجرائم الاقتصادية ، والتي جاء فيها أن : (تختص محكمة البداية بالنظر في الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون ما لم تكن من اختصاص محكمة أخرى بمقتضى أحكام قانون آخر .) .

وإذا ما دققنا النظر بالجرائم التي اعتبرها المشرع جرائم اقتصادية ، نجد أنها لا تدخل جميعها في اختصاص محكمة البداية ، إنما قد ينعقد اختصاص العديد من الجرائم الاقتصادية لمحكمة الصلح [1] ، وفي هذه الحالة يجد التساؤل التالي مكانا له : ما هي المحكمة المختصة بالنظر في الجريمة الاقتصادية متى كانت جنحة ؟ هل هي محكمة البداية استنادا لنص المادة (6 / أ) من قانون الجرائم الاقتصادية سالف الذكر ؟ أم هي محكمة الصلح وفقا لنص المادة ذاتها (6 / أ) من قانون الجرائم الاقتصادية ونص المادة (4 / جـ) من قانون محاكم الصلح ونص المادة (4 / أ / 1) من قانون تشكيل المحاكم النظامية ؟

إذا ما علمنا أن قواعد الاختصاص الجزائي في جميع حالاته من النظام العام – وذلك خلافا للاختصاص المدني فهو نسبي لتعلقه بإرادة الخصوم ولا يشذ عن هذا الحكم سوى الاختصاص النوعي فهو كالجزائي من النظام العام – [2] ، وإذا ما اعتبرنا أن قانون محاكم الصلح وقانون تشكيل المحاكم النظامية بما جاءا به من أحكام يعد كل واحد منهما قانونا إجرائيا شكليا حدد اختصاص المحاكم وتشكيلها وبيّن الطريق التي يصدر بها الحكم الجزائي ، بمقابل قانون الجرائم الاقتصادية الذي يعتبر قانونا موضوعيا نظم أحكام جريمة جزائية معينة مانحا عددا من الجرائم الجزائية وصف الجريمة الاقتصادية ، وبعد إمعاننا النظر بنص المادة (6 / أ) من قانون الجرائم الاقتصادية والذي نجد فيه عبارة " ما لم تكن من اختصاص محكمة أخرى بمقتضى أحكام قانون آخر " بعد منح محكمة البداية الاختصاص والولاية بالنظر في الجريمة الاقتصادية ، فإننا نرى أن محكمة الصلح تختص بالنظر في الجرائم الداخلة باختصاصها ولو اعتبرت جرائم اقتصادية بمقتضى قانون الجرائم الاقتصادية .

ويؤيد ما ذهبنا إليه عدد من أحكام محكمة التمييز ، والتي ورد في إحداها أنه : (وحيث أن جريمة إساءة الائتمان المسندة للمشتكى عليهم في هذه الدعوى تعتبر من الجنح التي يعود أمر النظر فيها إلى قاضي الصلح على ضوء العقوبة المحددة لتلك الجريمة ، وحيث أن المادة السادسة من القانون المؤقت رقم 40 لسنة 2003 ، نصت على اختصاص محكمة البداية في الجرائم المنصوص عليها في هذا القانـــون ما لم تكن من اختصاص محكمة أخـــرى بمقتضى قانـون آخـر ، وبالبناء عليه فإن جـــريمة إساءة الائتمان من اختصاص قاضي الصلح للنظر فيها .) . [3]

ولكن بصـــدور قانـــون هيئـة مكافحة الفساد فإن حكما جـــديدا أوجـــده المشرع في تحديده للعقـــوبة المقـــررة على مـــرتكب جـــريمة الفساد ، ويسـري هذا الحكم على قواعد الاختصاص باعتباره المحـــدد للـــوصف القانوني للجـــريمة ، وهذا الحكم هو رفع الحد الأدنى

---

(1) ومثال تلك الجنح : السرقة البسيطة وإساءة الائتمان وغيرها من الجرائم ، والتي تعد اقتصادية متى انطوى عليها وصف تلك الجرائم المنصوص عليه في قانون الجرائم الاقتصادية .

(2) السعيد ، شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية ، مرجع سابق ، ص 686 .

(3) تمييز جزاء 2004/1187 ، منشورات مركز عدالة .

والأعلى لجميع الجرائم الاقتصادية ليصبح الحبس مدة أربعة أشهر إلى ثلاثة سنوات ، وذلك بالاستناد إلى المادة (5 / جـ) من قانون هيئة مكافحة الفساد والتي اعتبرت الجرائم الاقتصادية جرائم فساد .

ويتبع ذلك أن محكمة البـ ـــداية هي المحكمة العادية النظامية الـ ـوحيدة التي تـ ـــدخل جرائم الفساد – بما فيها الجـــرائم الاقتصادية – باختصاصها وتكـــون صلاحية النظـــر بهذه الجرائم لمحاكم البداية دون غيـرها ، وبذلك يكون المشـرع بالتالي قد أخ ـرج الاختصاص مـــن محكمة الصلـح مدخلا إياه إلى محكمة البداية ، وذلك بتغييره للوصف الجنائي المقرر قانونا .

أما بخصـــوص استئناف الأحكام الصادرة بـ ـــدعاوى جـــرائم الفساد الصادرة عن محكمة البـداية ، فإنه يتم استئنافها إلى محكمة الاستئناف ، وذلك سنـــدا لنص المادة (8 / أ) من قانـون تشكيل المحاكم النظامية والذي جاء فيه أنه : (تنظـ ـــر محكمة الاستئناف : أ. في الاستئناف المقـدم إليها للطعن في الأحكام الصادرة من أي محكمة من المحاكم البدائية .) ، إضافة إلى نص المادة (256 / 1) من قانـون أصول المحاكمات الجزائية والتي جاء فيها أنه : (تقبل الطعن بطريق الاستئناف : 1- الأحكام الصادرة من أية محكمة بدائية بصفتها الجنائية أو البدائية .) .

الفرع الثاني
اختصاص المحاكم الخاصة في النظر بجريمة الفساد

رأينا فيما سبق أن تحريك الدعوى العامة الناجمة عن جريمة الفساد قد يسند إلى جهات خاصة ، وذلك نظرا لعدة عوامل أبرزها الاختصاص الشخصي والخصوصية التي تكتنف بعض الجهات الأمنية والرسمية والتي ميزها المشرع بإجراءات خاصة في رفع الدعوى وتحريكها والملاحقة بشأنها .

وإذا كان الأمـــر كذلك ، فإن الاختصاص والصلاحية بالنظـــر في الـدعوى الناجمة عن جـريمة الفساد – إذا ما حـ ـركت بالطريقة السالفة والتي رسمها المشـ ـرع – ينعقد للمحاكم الخاصة التي أنشأت بموجب قـوانين خاصة ، وكما في تحريك الدعوى فإن المشرع لم يشكل هذه المحاكم الخاصة عبثا ، إنما جاء تشكيلها لعلل وأسباب يـرى المشـرع أنها جديرة بالاحترام وأن هنالك بعض الجـرائم التي تحتاج إلى حماية خاصة من جهة ، ومن جهة أخـرى أن هنالك أشخاصا يجب أن تتم محاكمتهم بطريقة خاصة أمام تلك المحاكم ، وهذا كله من وجهة نظر المشرع .

والقاعدة العامة أن كل من ارتكب جرما يحاكم أمام المحاكم العادية وتطبق عليه القوانين الجزائية ، بحيث أن جميع الأشخاص الذين يرتكبون جريمة من نوع معين يخضعون لذات القضاء ، فلا تفرقة بين الناس لمراكزهم الاجتماعية من حيث الخضوع لقضاء معين ، وذلك إعمالا لمبدأ المساواة أمام القانون ، وهذا المبدأ يقرر زوال جميع الامتيازات القضائية التي تمنح لأشخاص دون أشخاص آخرين ، لكن المبدأ العام المتمثل في عـدم الاعتـداد بشخص المتهم في تحـــديد الاختصاص ليس مطلقا ، فثمة اعتبارات أملت على الشارع الأردني الاعتداد بصفته في

تحديد القضاء المختص بمحاكمته . [1]

وفكرة وجود محاكم خاصة تقوم على أن هنالك من الجرائم ذات خصوصية كبيرة يبني عليها المشرع علة يصنعها بقالب قانون خاص يضفي فيه الشرعية على التجريم والعقاب من ناحية وعلى اختصاص محكمة محددة بالنظر بتلك الجرائم من ناحية أخرى ، مما يشكل استثناءا على القواعد العامة في الإجراءات الجنائية أو أصول المحاكمات الجزائية كما يطلق عليه .

وعلى سبيل المثال ، يرى المشرع الجزائي الأردني أن هنالك عددا من الجرائم الواقعة على الأشخاص تثير رد فعل من المجتمع أكثر مما تثيره جرائم أخرى [2] ، وحيث أن خير وسيلة للوصول إلى تهدئة المجتمع هي معالجة الجرم بالحكم عليه بأسرع وقت ممكن – وهي ما يطلق عليها بصفة الاستعجال – ، وضع المشرع قانون محكمة الجنايات الكبرى رقم 19 لسنة 1986 مانحا هذه المحكمة الاختصاص بالنظر في الجرائم ذات الخطورة والخصوصية الكبيرة [3] ، وإن كان المأخذ يرد على أن محكمة الجنايات الكبرى تعد محكمة أول وآخر درجة في غالبة أحكامها ، حيث أن أحكامها لا يطعن بها إلا أمام محكمة التمييز والتي تعد محكمة قانون ، باستثناء ما إذا صدر الحكم بعقوبتي الإعدام والعقوبة الجنائية التي لا تقل عن خمس سنوات [4] ، فتملك صلاحية النظر في القضايا المحكوم بها على هذا النحو موضوعا ، وهو ما أكدت عليه محكمة التمييز الموقرة في العديد من أحكامها [5] ، وهو ما يعرف (بالتمييز بحكم القانون أو التمييز التلقائي العفوي) . [6]

وإذا كان المشرع محقا بشكل منطقي وقد راعى تأثر المجتمع بالجرائم التي منح صلاحية النظر بها لمحكمة الجنائيات الكبرى باعتبارها محكمة خاصة – وإن كان هنالك بعض المآخذ الجديرة بالاهتمام – ، فهل كان كذلك عندما خص محاكم وجهات خاصة بالنظر في جريمة الفساد وصورها العديدة ؟

هذا التساؤل سنحاول الإجابة عليه في هذا الفرع الذي سنخصصه للحديث عن المحاكم الخاصة والجهات التي منحها المشرع صلاحية الاختصاص بالنظر في جريمة الفساد ، وذلك في الفقرتين التاليتين ، حيث سنخصص الفقرة الأولى للحديث عن المحاكم العسكرية والمجالس الخاصة والفقرة الثانية للحديث عن محكمة أمن الدولة .

---

[1] السعيد ، شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية ، مرجع سابق ، ص 675 .

[2] منح المشرع حمايته الخاصة لجرائم القتل والاغتصاب وهتك العرض والخطف الجنائي والتي تمثلت بمنح الاختصاص بالنظر فيها لمحكمة الجنايات الكبرى .

[3] نصت المادة (4) من قانون محكمة الجنايات الكبرى على أن : (تختص المحكمة بالنظر في الجرائم التالية حيثما وقعت في المملكة : أ. جرائم القتل المنصوص عليها في المواد 326 و 327 و 328 و 330 و 338 من قانون العقوبات المعمول به . ب. جرائم الاغتصاب وهتك العرض والخطف الجنائي المنصوص عليها في المواد من 292 إلى 302 من قانون العقوبات المعمول به . جـ. الشروع في الجرائم المبينة في الفقرتين أ و ب من هذه المادة .) .

[4] نصت المادة (13) من قانون محكمة الجنايات الكبرى على أنه : (أ. مع مراعاة أحكام الفقرتين ب و جـ من هذه المادة تكون قرارات المحكمة قابلة للطعن لدى محكمة التمييز خلال خمسة عشر يوما من تاريخ تفهيمها إذا كانت وجاهية ومن تاريخ تبليغها إذا كانت غيابية وذلك بالنسبة للنائب العام والمحكوم عليه والمسؤول بالمال والمدعي الشخصي . ب. لرئيس النيابات العامة الطعن في قرارات المحكمة خلال ثلاثين يوما من تاريخ صدورها . جـ. الحكم بالإعدام أو بعقوبة جنائية لا تقل عن خمس سنوات تابع للتمييز ولو لم يطلب المحكوم عليه ذلك ، ويترتب على النائب العام في هذه الحالة أن يرفع ملف القضية لمحكمة التمييز خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدور الحكم مع مطالعته عليه .) .

[5] تمييز جزاء 2007/509 ؛ تميز جزاء 2002/743 ؛ تمييز جزاء 2002/402 ؛ تمييز جزاء 2001/886 ؛ تمييز جزاء 1999/3 ؛ تمييز جزاء 1998/12 ؛ تمييز جزاء 1997/660 ؛ تمييز جزاء 1996/452 ، تمييز جزاء 1993/200 ؛ تمييز جزاء 1989/51 ؛ تمييز جزاء 1989/48 ؛ تمييز جزاء 1986/204 ، منشورات مركز عدالة .

[6] تمييز جزاء 2007/1391 ، منشورات مركز عدالة .

الفقرة الأولى
المحاكم العسكرية والمجالس الخاصة

إذا كانت النيابة العامة النظامية غير مختصة بتحريك الدعوى في العديد من الحالات التي أخرجها المشرع من اختصاصها ، فإن مصير هذه الدعاوى أن تصل إلى محكمة مختصة بالنظر فيها ، على اعتبار أن الخصوصية التي تحويها الجريمة منذ ارتكابها يجب أنه تمتد إلى الجهة المختصة بالنظر فيها إلى صدور الحكم .

هذه الحقيقة جعلت المشرع يلتفت إلى أنه من الأهمية بمكان تشكيل محاكم خاصة يرى أنها أحق من غيرها بالنظر في دعاوى معينة ناجمة عن جرائم معينة ، أو يرى خصوصية مرتكب الجريمة فيعقد للمحكمة الخاصة صلاحية النظر بالجريمة التي يرتكبها .

وجريمة الفساد كغيرها من الجرائم لم تخرج من اختصاص المحاكم الخاصة العسكرية والمجالس الخاصة التي نصت التشريعات المختلفة على صلاحيتها بالنظر فيها ، حيث أن هذه الجريمة وصورها العديدة ذات طابع خاص فهي تمس الوظيفة العامة والمصلحة العامة وكذلك المال العام .

أما هذه المحاكم والمجالس فهي :

١ ـ المجلس العالي :

بعد أن رأينا اختصاص مجلس النواب في تحريك الدعوى الناجمة عن جريمة الفساد إذا كان مرتكبها وزيرا ، فإن المجلس العالي – الخاص بتفسير الدستور – هو الجهة المختصة في النظر بتلك الدعوى ، وذلك سندا لنص المادة (55) من الدستور الأردني والتي نصت على أن : (يحاكم الوزراء أمام مجلس عال على ما ينسب إليهم من جرائم ناتجة عن تأدية وظائفهم) .

ويتشكل المجلس العالي من رئيس مجلس الأعيان رئيسا ومن ثمانية أعضاء ، ثلاثة منهم يعينهم مجلس الأعيان من أعضائه بالاقتراع ، وخمسة من قضاة أعلى محكمة نظامية بترتيب الأقدمية – وهي محكمة التمييز – ، وعند الضرورة يكمل العدد من رؤساء المحاكم التي تليها بترتيب الأقدمية ، وذلك كما نصت المادة (57) الدستور الأردني . [1]

أما السير في إجراءات المحاكمة ، فنصت عليها المادة (60) من الدستور ، والتي جاء بها أنه : (ينظم المجلس العالي بنفسه طريقة السير في محاكمة الوزراء وذلك إلى أن يصدر قانون خاص لهذه الغاية) ، وهذه الإجراءات متروكة لتقدير المجلس العالي حيث لم يصدر قانون يحدد إجراءات السير بالمحاكمة بالرغم من وجود قانون محاكمة الوزراء رقم 35 لسنة 1952 الذي لم

---

[1] نصت المادة 57 من الدستور الأردني على أن : (يؤلف المجلس العالي من رئيس مجلس الأعيان رئيسا ومن ثمانية أعضاء ، ثلاثة منهم يعينهم مجلس الأعيان من أعضائه بالاقتراع ، وخمسة من قضاة أعلى محكمة نظامية بترتيب الأقدمية وعند الضرورة يكمل العدد من رؤساء المحاكم التي تليها بترتيب الأقدمية أيضا .) .

يحدد إجراءات معينة مكتفيا بترديد الجرائم التي نص عليها قانون العقوبات وتدخل في صلب عمل الوزراء وكذلك فيما إذا خالف الوزير أحكام الدستور والتي تحظر عليه القيام بمثلها .

وإذا كان هنالك عددا من المآخذ على تشكيل المجلس وصلاحيته بتحريك الدعوى ، فإنها ذاتها تنسحب على منح هذا المجلس اختصاص محاكمة الوزراء والنظر بالجرائم التي ترتكب من قبلهم .

يضاف لذلك أن الأحكام الصادرة عن المجلس العالي تعد أحكاما قطعية ، وبالتالي لا رقابة قضائية على تلك الأحكام والصادرة بدرجة تقاضي واحدة ، مع الأخذ بعين الاعتبار أن نقض الأحكام أو استئنافها أو الطعن بها لا يكون دائما لمصلحة مرتكب الجريمة إنما قد يكون لصالح النيابة العامة وبالتالي المجتمع والمصلحة العامة والمال العام .

٢ - المجالس العسكرية لدى المخابرات العامة :

عند ارتكاب جـريمة الفساد من قبل أحد مـوظفي وأعضاء دائرة المخابرات العامة فإنه يحاكم أمام المحاكم العسكرية والتي تخضع في أحكامها إلى كل من قانون العقوبات العسكري وقانون تشكيل المحاكم العسكرية وقانون أصول المحاكمات الجزائية العسكري ، وذلك استنادا لنص المادة (6) من قانون المخابرات العامة .[1]

أما إذا ما ارتكب مـوظف أو عضـو المخابرات العامة إحدى صور جريمة الفساد التي تنطبق عليها وصف الجريمة الاقتصادية وتكون محكمة أمن الدولة مختصة بالنظر فيها ، فإن المجلس العسكري لدائرة المخابرات العامة هو المختص بالنظر فيها ، وذلك استنادا لنص المادة (7) من قانون المخابرات العامة .[2]

---

[1] نصت المادة (6) من قانون المخابرات العامة على أن : (تسري على كافة موظفي وأعضاء المخابرات العامة : أ. أحكام قانون القوات المسلحة من حيث الحقوق والواجبات والمحظورات والرتب العسكرية والرواتب والتجنيد والتعيين والتصنيف والتعريف والنقل والإجازات والضبط والربط العسكري والمحاكمة والاستقالة وإنهاء الخدمة والتقاعد والمسؤولية عن الأموال العامة التي في عهدتهم أو التي تقع في حوزتهم على أن تعتبر خدمات الأعضاء من الدرجة العاشرة فما فوق خاضعة لقانون التقاعد العسكري وما يطرأ عليه من تعديلات ولو قضى ذلك القانون بخلاف ذلك . ب. أحكام قانون العقوبات العسكري رقم 43 لسنة 1952 شريطة أن يكون أعضاء المجالس العسكرية المنصوص عليها في هذا القانون من الضباط المجازين في الحقوق ولهذه الأغراض جميعا يقوم رئيس الوزراء بممارسة صلاحيات وزير الدفاع ويقوم المدير العام للمخابرات بممارسة صلاحيات القائد العام للقوات المسلحة المنصوص عليها في القانونين المذكورين .) .

[2] نصت المادة (7) من قانون المخابرات العامة على أنه : (أ. في حالة ارتكاب أحد موظفي وأعضاء المخابرات العامة لجريمة من الجرائم الداخلة في اختصاص محكمة أمن الدولة حسب أحكام القانون رقم 17 لسنة 1959 وتعديلاته يحاكم من أسند إليه ارتكاب الجرم وجميع المشتركين والمحرضين والمتدخلين معه أمام المجلس العسكري لدائرة المخابرات العامة ويكون لهذا المجلس نفس الصلاحيات الممنوحة لمحكمة أمن الدولة بموجب القانون رقم 17 لسنة 1959 وتعديلاته . ب. يتولى وظائف النيابة العامة لدى هذا المجلس ضباط مجازون بالحقوق من ضباط هذه الدائرة . جـ. لمدير المخابرات فيما يتعلق بالفقرتين أ و ب جميع الصلاحيات الممنوحة للقائد العام للقوات المسلحة المنصوص عليها في القانون رقم 17 لسنة 1959 وتعديلاته .) .

٣ -محكمة الشرطة :

تنظر محكمة الشرطة بالجرائم المحالة إليها ومن بين هذه الجرائم جريمة الفساد ، وقد نصت المادة (85) من قانون الأمن العام على تشكيل محكمة الشرطة ، إضافة إلى الإشارة للقوانين التي يجب أن تتبعها هذه المحكمة من تجريم وإجراءات المحاكمة خلال ملاحقتها لمرتكب الجريمة والذي يشترط أن يكون أحد أفراد الأمن العام . (1)

ومن الجدير بالذكر أن أحكام محكمة الشرطة تقبل الطعن بالتمييز إذا كانت صادرة بالجنايات فقط ، ويتم تشكيل محكمة التمييز إذا ما نظرت بالأحكام الصادرة عن محكمة الشرطة من أربعة قضاة إضافة إلى عضو خامس ينتدبه مدير الأمن العام ، وتعتبر محكمة التمييز في هذه الحالة محكمة موضوع يجوز لها تصديق الحكم أو نقضه أو أن تبرئ المتهم أو تدينه ، ويصبح بعد ذلك حكم محكمة التمييز قطعيا ، وإذا كان حكم محكمة الشرطة بالبراءة فلا يجوز لمحكمة التمييز أن تدين المتهم إلا إذا أعادت سماع البينة ، وهذه الأحكام مستفادة من المادتين (88) و (89) من قانون الأمن العام . (2)

وبالرغم من أن قانون الأمن العام قد منح القضاء المختص بالنظر في الجرائم التي يرتكبها أفراد الأمن العام درجتي تقاضي – فقط في الجنايات – ، إلا أننا نرى أن هنالك انتقاد يوجه إلى الخصوصية والسرية العالية التي تكتنف إجراءات التحقيق والمحاكمة والأحكام الصادرة عن محكمة الشرطة متى نظرت بجريمة الفساد وغيرها من الجرائم ، والتي من الواجب أن تمنح الصلاحية للنظر فيها إلى جهاز قضائي مستقل يتبع للسلطة القضائية .

---

(1) تنص المادة (85) من قانون الأمن العام على أنه : (أ. للمدير تشكيل محكمة تسمى محكمة الشرطة من رئيس وعضوين على الأقل على أن لا تقل رتبة رئيس المحكمة عن رائد وأن يكون أحد أعضائها مجازا في الحقوق . ب. يتولى المرافعة أمام محكمة الشرطة المدعي العام . جـ. تجري المحاكمة أمام محكمة الشرطة وفقا لقانون أصول المحاكمات الجزائية لا سيما ما يتعلق منها بالأصول المتبعة لدى محاكم البداية . د. مع مراعاة الاختصاصات المقررة لأي جهة أخرى في هذا القانون وفي قانون العقوبات العسكري ، تختص محكمة الشرطة بالنظر في الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات العسكري وقانون العقوبات والقانونين الأخرى إذا ارتكبها أي من أفراد قوة الأمن العام وتلاميذ القوة في الجامعات والمعاهد وكلية العلوم الشرطية والأفراد الذين تنتهي خدماتهم من القوة لأي سبب إذا كان ارتكاب الجريمة قد تم أثناء وجودهم في الخدمة .هـ. تعتبر الإجراءات والأحكام التي صدرت عن محكمة الشرطة بعد نفاذ أحكام قانون العقوبات العسكري رقم 30 لسنة 2002 صادرة عن جهة مختصة وكأنها صادرة بموجب أحكام هذا القانون . و. إذا تبين للمدير أن هناك أسبابا مبررة تستدعي إجراء المحاكمة ثانية أن يطلب ذلك من المحكمة مبينا تلك الأسباب .) .

(2) نصت المادة (88) من قانون الأمن العام على أنه : (أ. يحق للمدير بواسطة المستشار العدلي وللمتهم المحكوم عليه أن يطلب تمييز كافة الأحكام الجنائية التي تصدر عن محكمة الشرطة خلال مدة ثلاثين يوما من تاريخ تفهمه أو تبليغه الحكم . ب. حينما تنعقد محكمة التمييز للنظر في التمييز المرفوع إليها تشكل من أربعة قضاة من قضاتها يضاف إليهم عضو خامس ينتدبه مدير الأمن العام من بين الضباط على أن لا تقل رتبته عن عقيد . جـ. تعتبر محكمة التمييز في مثل هذه الحالة محكمة موضوع يجوز لها أن تصدق الحكم بناء على البينات الواردة في إضبارة القضية أو أ، تنقضه وتبرئ المتهم أو تدينه ولها أن تحكم بما كان يجب على محكمة الشرطة أن تحكم به .) ، ونصت المادة (89) من ذات القانون على أنه : (أ. إذا كان حكم محكمة الشرطة بالبراءة فلا يجوز لمحكمة التمييز أن تدين المتهم إلا إذا أعادت سماع البينة . ب. إذا تبين لمحكمة التمييز أن هنالك خطأ في الإجراء أو مخالفة جوهرية في القانون فيجوز لها أن تنقض الحكم وتعيده لمحكمة الشرطة للسير به وفقا للتعليمات التي تقررها . جـ. في جميع الأحوال يكون قرار محكمة التمييز قطعيا .) .

٤ ـ المحاكم العسكرية :

تستمد المحاكم العسكرية صلاحياتها واختصاصاتها في النظر بالجرائم المرتكبة من قبل ضباط وأفراد القوات المسلحة من المادة (8) من قانون تشكيل المحاكم العسكرية رقم 23 لسنة 2006 ، والتي تنص على أن : (تختص المحاكم العسكرية بالنظر في الجرائم التالية : أ. الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات العسكري . ب. الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات أن في أي قانون آخر إذا ارتكبها أي من الضباط أو الأفراد .) .

وبالتالي فإن الاختصاص بنظر الدعوى الناجمة عن ارتكاب إحدى صور جريمة الفساد ينعقد للمحاكم العسكرية المشكلة بموجب قانون تشكيل المحاكم العسكرية ، والتي تستمد إجراءات المحاكمة من قانون أصول المحاكمات الجزائية العسكري .

وتتكون المحاكم العسكرية من محكمة عسكرية دائمة وأخرى مؤقتة ومحكمة

القاضي المنفرد ، إضافة إلى محكمة استئناف عسكرية تختص بالنظر في الأحكام الصادرة عن المحاكم العسكرية كمحكمة درجة ثانية .[1]

إن ما يؤخذ على المحاكم العسكرية – إضافة إلى السرية والخصوصية في صدور الحكم وإجراءات المحاكمة – ارتباطها برئيس هيئة الأركان المشتركة من حيث التشكيل وتصديق الحكم الصادر ، بل أكثر من ذلك حيث منحه المشرع صلاحية تخفيض العقوبة أو وقف تنفيذها أو استبدالها [2] ، وهذا يعد صورة من صور تدخل السلطة الرئاسية بعمل القضاء ، ولو كان هذا القضاء عسكريا .

بقي أن نشير إلى أن الأحكام الصادرة عن المحاكم العسكرية في الجنايات والجنح تستأنف لدى محكمة الاستئناف العسكرية ، ولا تكون الأحكام الصادرة في المخالفات قابلة للاستئناف .[3]

وبالنظر في الاختصاصات الممنوحة للمحاكم الخاصة بالعسكريين وكذلك المجالس التي نصت عليها التشريعات المختلفة ، وبالرغم من نص الدستور الأردني على بعضها ، إلا أننا نرى أنه أصبح من اللازم تعديل هذه التشريعات ، وذلك في ظل صدور أحكام قضائية جزائية من جهات تنفيذية وتشريعية وليست قضائية ، إضافة إلى خضوع هذه الأحكام أو غالبيتها إلى حق

---

[1] تنص المادة (3) من قانون تشكيل المحاكم العسكرية على أن : (تشكل المحاكم العسكرية ويعين قضاتها بقرار من رئيس هيئة الأركان المشتركة على النحو التالي : أ. محكمة عسكرية دائمة أو أكثر يكون مركزها في مدينة عمان ولها عند الضرورة أن تعقد جلساتها في أي مكان آخر بقرار من رئيسها . ب. محكمة عسكرية مؤقتة أو أكثر ويحدد رئيس هيئة الأركان المشتركة صلاحياتها ومكان انعقادها في قرار تشكيلها . جـ. محكمة القاضي المنفرد الذي يعين في التشكيل العسكري بناء على مقتضيات العمل فيه . د. محكمة استئناف عسكرية يكون مركزها في مدينة عمان .) .

[2] نصت المادة (14) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العسكري على أنه : (يجوز لرئيس هيئة الأركان المشتركة أن يصدق الحكم أو يخفض العقوبة أو يوقف تنفيذها أو يستبدل أيا من العقوبات التالية بها : أ. الطرد من الخدمة العسكرية . ب. تنزيل الرتبة . جـ. تأخير الأقدمية . د. الحرمان من الراتب .) .

[3] نصت المادة (9) من قانون أصول المحاكمات الجزائية على أن : (أ. تستأنف الأحكام الجنائية والجنحية الصادرة عن المحاكم العسكرية لدى محكمة الاستئناف العسكرية . ب. يكون استئناف الأحكام الجنائية والجنحية من حق النيابة العامة العسكرية والمحكوم عليه أو ممثله الشرعي أو القانوني . جـ. يكون الحكم الصادر بالإعدام أو بالسجن المؤبد أو المؤقت مدة لا تقل عن خمس سنوات واجب الاستئناف وإن لم يطلب المحكوم عليه ذلك ويترتب على النيابة العامة في هذه الحالة أن ترفع ملف القضية مع مطالعتها عليها لمحكمة الاستئناف خلال ثلاثين يوما من تاريخ صدور الحكم . د. تكون الأحكام الصادرة في المخالفات غير قابلة للاستئناف .) .

التصديق من السلطات العليا في بعض الجهات ، وهي في أغلبها سلطات رئاسية تتبع للسلطة التنفيذية .

إن ذلك يدعو للقول بوجوب معاملة الدعاوى الجزائية التي تنشأ عن الجرائم التي يرتكبها المعنيين بالمحاكم العسكرية معاملة نظيرتيها الحقوقية والإدارية ، والتي منحت صلاحية النظر فيها للمحاكم النظامية الحقوقية ومحكمة العدل العليا كمحكمة إدارية .

إن الحماية القانونية الفعالة وكذلك تحقيق العدالة والمنطق توجب خضوع جميع الأشخاص مدنيين وعسكريين وحتى وزراء لذات الجهات القضائية التي يخضع لها الأشخاص العاديين ، والتي أناطها المشـرع بالقضـ ـاء النظامي العادي ، مما يستـــدعي إعادة النظر بالقـــوانين الخاصة وبعض مواد الدستـور بما يتناسب وتحقيق أقصى درجات العدالة والحيادية ومنطق القانون .

الفقرة الثانية
محكمة أمن الدولة

الأصل أن تمارس السلطة القضائية اختصاصاتها وصلاحياتها بالنظر في جميع الجرائم الجزائية التي تستمد شرعيتها من قانون العقوبات والقوانين الجزائية الأخرى .

وفي كثير من الدول يعطى الاختصاص بنظر الجرائم التي تمس أمن الدولة إلى قضاء خاص ، وتخص هذه الجرائم ببعض الإجراءات المتعلقة بالتحقيق والمحاكمة وطرق الطعن في الأحكام ، فالإجراءات الخاصة التي تتبع أمام محاكم أمن الدولة مسوغها الوحيد خطورة الجرائم التي تدخل في اختصاص محاكم أمن الدولة ، فهذه الجرائم تستدعي اتخاذ إجراءات سريعة وفعّالة تكفل معاقبة مرتكبيها وردع غيرهم . [1]

وإذا كان تنظيم محكمة أمن الدولة الذي نص عليه قانون محكمة أمن الدولة رقم 17 لسنة 1959 جاء عناية بالجرائم الواقعة على أمن الدولة الواردة في قانون العقوبات ، إلا أن اختصاص هذه المحكمة امتد ليشمل جرائم أخرى ليس لها علاقة بأمن الدولة ، ويشكل هذا خروجا على علة إنشاء المحكمة ومسوغ تشكيلها .

ومن تلك الجرائم التي تختص بها محكمة أمن الدولة وتخرج عن طائفة الجرائم الواقعة على أمن الدولة جريمة الفساد ، حيث أن هنالك العديد من صور جريمة الفساد تختص بالنظر فيها محكمة أمن الدولة ، فما هي تلك الجرائم ؟

بالنظر في قانون محكمة أمن الدولة نجد أن هذه المحكمة تختص بالنظر في جرائم الفساد التالية :

---

[1] عبد الإله النوايسة ، **الأحكام الخاصة بمحكمة أمن الدولة الأردنية** ، مجلة الحقوق ، مجلة فصلية علمية محكمة – تصدر عن مجلس النشر العلمي – جامعة الكويت ، الكويت ، العدد 2 ، السنة 30 ، 2006 ، ص 74 .

١ - جرائم تزوير البنكنوت والمسكوكات :

نصت المادة (3 / أ / 2) من قانون محكمة أمن الدولة على اختصاص محكمة أمن الدولة بالنظر في هذه الجرائم ، حيث جاء فيها أن : (تختص محكمة أمن الدولة بالنظر في الجرائم المبينة أدناه التي تقع خلافا لأحكام القوانين التالية أو ما يطرأ عليها من تعديل يتعلق بهذه الجرائم أو ما يحل محلها من قوانين : 2. جرائم تزوير البنكنوت والمسكوكات المنصوص عليها في المواد من (239 إلى 252) من قانون العقوبات رقم 16 لسنة 1960 .) .

وتعد هذه الجرائم صورا من صور جريمة الفساد العديدة ، حيث اعتبرناها إحدى جنايات الفساد بطبيعتها ، حيث نص عليها قانون هيئة مكافحة الفساد على اعتبارها جريمة فساد بمجرد ارتكابها ، وذلك كما تناولناها سابقا .[1]

ويعد اختصاص محكمة أمن الدولة اختصاصا مباشرا وحصريا ، فليس لمحكمة أخرى النظر بجرائم تزوير البنكنوت والمسكوكات الواردة في المواد (239 – 252) من قانون العقوبات ، وذلك بالرغم من أن تشكيل محكمة أمن الدولة يجب أن يكون في أحوال خاصة تقتضيها المصلحة العامة .[2]

٢ - الجرائم الاقتصادية :

سبق وأن بيّنا أن الجرائم الاقتصادية تعد جرائم فساد وصورة من أكثر جرائم الفساد ارتكابا[3] ، وقد اعتبرنا بعض الجرائم الاقتصادية جرائم فساد با لتبعية نظرا لعدم شمولها بالجرائم التي نص قانون هيئة مكافحة الفساد باعتبارها فسادا ، إنما تعتبر كذلك إذا ما انطوى عليها الوصف القانوني الخاص بالجريمة الاقتصادية .

وتستند محكمة أمن الدولة اختصاصها بالنظـــر في الجـرائم الاقتصادية إلى نص المادة (3 / أ / 11) من قانـــون محكمة أمن الدولة[4] ، وكذلك نص المادة (6 / ب) من قانون الجرائم الاقتصادية[5] .

ويعد اختصاص محكمة أمن الدولة بالنظر في الجرائم الاقتصادية اختصاصا موقوفا وغير مباشر ، فهو موقوف على قرار إحالة تلك الجرائم من قبل رئيس الوزراء وليس بمجرد ارتكابها ، وذلك سندا لنصي المادتين المشار إليهما سالفا .

---

(1) راجع ص 34 من هذه الرسالة .

(2) نصت المادة (2) من قانون محكمة أمن الدولة على أنه : (في أحوال خاصة تقتضيها المصلحة العامة يحق لرئيس الوزراء أن يشكل محكمة خاصة واحدة أو أكثر تدعى محكمة أمن الدولة تؤلف كل منها من ثلاثة من القضاة المدنيين و / أو القضاة العسكريين يعينهم رئيس الوزراء بناء على تنسيب وزير العدل بالنسبة للمدنيين ورئيس هيئة الأركان المشتركة بالنسبة للعسكريين وينشر بالجريدة الرسمية) .

(3) راجع ص ص 36 – 42 من هذه الرسالة .

(4) نصت المادة (3 / أ / 11) من قانون محكمة أمن الدولة على أن : (تختص محكمة أمن الدولة بالنظر في الجرائم المبينة أدناه التي تقع خلافا لأحكام القوانين التالية أو ما يطرأ عليها من تعديل يتعلق بهذه الجرائم أو ما يحل محلها من قوانين : 11. أي جريمة أخرى ذات علاقة بالأمن الاقتصادي يقرر رئيس الوزراء إحالتها إليها .) .

(5) نصت المادة (6 / ب) من قانون الجرائم الاقتصادية على أنه : (لرئيس الوزراء إحالة أي من الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون إلى محكمة أمن الدولة بمقتضى الصلاحيات المقررة له بموجب أحكام قانون محكمة أمن الدولة) .

ومن الجدير بالذكر أن قانون محكمة أمن الدولة لم ينص على إجراءات خاصة بشأن الاستدلال والتحري بالنسبة للجرائم التي تدخل في اختصاص محكمة أمن الدولة ، وهذا يعني أن الأحكام العامة للاستدلال والتحري الواردة في قانون أصول المحاكمات الجزائية يسري حكمها على الجرائم التي تختص بنظرها محكمة أمن الدولة [1] ، ولهذا لم نتعرض للجهة الخاصة بتحريك الدعوى الناجمة عن جريمة الفساد متى كانت المحكمة المختصة بنظرها محكمة أمن الدولة .

وخلافا للقواعد العامة في الاشتراك الجرمي والواردة في قانون العقوبات ، فإن أي صلة ترتبط باقتراف الجرائم الخاضعة لاختصاص محكمة أمن الدولة يجري عقاب أصحاب هذه الصلة كالفاعل الأصلي ، وقد نصت على هذا الحكم المادة (4) من قانون محكمة أمن الدولة . [2]

وبقي أن نشير إلى أن أحكام محكمة أمن الدولة تعتبر قابلة للطعن أمام محكمة التمييز ، بحيث تنعقد بصفتها محكمة موضوع لها تصديق الحكم أو نقضه أو تبرءة المتهم أو إدانته ، وذلك بالإضافة إلى كونها محكمة قانون ، سندا لأحكام المادتين (9 و 10) من قانون محكمة أمن الدولة ، والتي اعتبرت الحكم بالإعدام أو بعقوبة جنائية لا تقل عن عشر سنوات تابع للتمييز ولو لم يطلب المحكوم عليه ذلك [3] ، وهو ما أقرته محكمة التمييز في العديد من أحكامها [4] .

ويذكر أن منح الأحكام الصادرة عن محكمة أمن الدولة جواز الطعن بها تمييزا أمر حديث نسبيا ، حيث بقيت أحكام المحكمة قطعية زهاء أربعة وثلاثين عاما [5] ، ومن ثم منحت الأحكام الصادرة بالجرائم التي تختص بها المحكمة حق الطعن [6] ، ثم اقتصر ذلك على الأحكام

---

[1] النوايسة ، الأحكام الخاصة بمحكمة أمن الدولة الأردنية ، مرجع سابق ، ص ص 96 – 97 .

[2] نصت المادة (4) من قانون محكمة أمن الدولة على أنه : (يعتبر خاضعا لصلاحية محكمة أمن الدولة دون غيرها كل من تآمر أو حرض أو ساعد على ارتكاب أية جريمة من الجرائم المشمولة بأحكام هذا القانون أو حاول ارتكابها أو حاول حمل غيره أو تحريضه أو تشويقه على ارتكابها أو ساعد بأية صورة أخرى على تسهيل ارتكابها وبالعموم كل من كانت له أية صلة باقتراف هذه الجرائم) .

[3] نصت المادة (9) من قانون محكمة أمن الدولة على أن : (أ. تصدر أحكام محكمة أمن الدولة أحكامها بالإجماع أو بأغلبية الآراء . ب. 1. مع مراعاة أحكام الفقرة جـ من هذه المادة تكون أحكام محكمة أمن الدولة في الجنايات قابلة للطعن لدى محكمة التمييز خلال ثلاثين يوما من تاريخ تفهيمها إذا كانت وجاهية ومن تاريخ تبليغها إذا كانت غيابية وذلك بالنسبة للنائب العام والمحكوم عليه . 2. تكون أحكام محكمة أمن الدولة في الجنح قابلة للطعن لدى محكمة التمييز خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدورها إن كانت وجاهية وتاريخ تبليغها إن كانت غيابية أو بحكم الوجاهي وتسري هذه الأحكام على الأفعال المقترفة بعد نفاذ أحكام هذا القانون . جـ. الحكم بالإعدام أو بعقوبة جنائية لا تقل عن عشر سنوات تابع للتمييز ولو لم يطلب المحكوم عليه ذلك ، ويترتب على النائب العام في هذه الحالة أن يرفع ملف القضية لمحكمة التمييز خلال ثلاثين يوما من صدور الحكم مع مطالعته عليه .) ، ونصت المادة (10) من ذات القانون على أن : (أ. تنعقد محكمة التمييز للنظر في التمييز المرفوع إليها بمقتضى الفقرتين ب و جـ من المادة 9 من هذا القانون من خمسة قضاة على الأقل وتعتبر في هذه الحالة محكمة موضوع يجوز لها أن تصدق الحكم بناء على البينات الواردة في ملف القضية أو أن تنقضه وتبرئ المتهم أو تدينه ولها أن تحكم بما كان يجب على محكمة أمن الدولة أن تحكم به . ب. إذا كان حكم محكمة أمن الدولة بالبراءة ، فلا يجوز لمحكمة التمييز أن تدين المتهم إلا إذا أعادت سماع البينة . جـ. إذا تبين لمحكمة التمييز أن هنالك خطأ في الإجراءات أو مخالفة القانون ، فيجوز لها أن تنقض الحكم وتعيد القضية لمحكمة أمن الدولة للسير بها وفقا للتعليمات التي تقررها . جـ. في جميع الأحوال ، يكون قرار محكمة التمييز قطعيا .) .

[4] تمييز جزاء 2003/134 ؛ تمييز جزاء 1997/2 ، منشورات مركز عدالة .

[5] كانت المادة رقم (9) من قانون محكمة أمن الدولة رقم 17 لسنة 1959 قبل إلغائها تنص على أن : (تصدر محكمة أمن الدولة قراراتها بأغلبية الآراء ولا تكون قابلة للاستئناف أو التمييز أو الطعن بأي وجه آخر أمام أية محكمة أخرى) .

[6] تم إلغاء نص المادتين (9) و (10) من قانون محكمة أمن الدولة رقم 17 لسنة 1959 والاستعاضة عنهما بنص المادتين (9) و (10) ، بحيث أصبحت جميع الأحكام الصادرة عن محكمة أمن الدولة قابلة لطعن لدى محكمة التمييز ، وذلك بموجب قانون محكمة أمن الدولة المعدل رقم 6 لسنة 1993 .

الصادرة بالجنايات [1] ، إلى أن أصبحت جميعها قابلة للطعن ، وهو أمر تم تداركه وتمت معالجته بتعديل التشريع لاحقا [2] .

إن محكمة أمن الدولة وهي تختص بالنظر في العديد من الدعاوى الناجمة عن ارتكاب جريمة الفساد ليست بمنأى عن المآخذ والانتقادات العديدة ، والتي نوجز أهمها بما يلي :

١. تدخل السلطة التنفيذية في تشكيل المحكمة وفي إحالة الدعوى إلى هذه المحكمة للنظر فيها ، مما يشكا إخلالا بمبدأ الفصل بين السلطات .

٢. الإخلال بمبدأ الشرعية في قواعد وأحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية ، وذلك على الرغم من أن هنالك مشروعية في اختصاص محكمة أمن الدولة المستند على نصوص قانونية .

٣. التوسع في اختصاصات محكمة أمن الدولة ، حيث أنها محكمة خاصة وتعد استثناء على الأصل ، فلا بد من أن تكون مختصة بالجرائم التي تمس أمن الدولة وتهدد كيان الدولة الداخلي والخارجي ، مما يعني سلب القضاء النظامي اختصاص العديد من الجرائم [3] ، ومنها جريمة الفساد متى انعقد اختصاص محكمة أمن الدولة للنظر في الدعاوى الناجمة عن ارتكابها .

٤. حرمان المتهم الخاضع لقضاء محكمة أمن الدولة من العديد من الضمانات ، إضافة إلى حرمانه من المثول أمام قاضيه الطبيعي ، فإجراءات المحاكمة أمام محكمة أمن الدولة تمس حقوق الفرد ووضعيته أكثر مما تفعل إجراءات المحاكم العادية . [4]

وبالرغم من الرأي المؤيد لوجود محكمة أمن الدولة والذي أيدته محكمة التمييز في العديد من أحكامها [5] ، إلا أنني أرى أنه من اللازم إعادة النظر بتشكيل هذه المحكمة وصولا إلى نزع اختصاصها ومنحه للمحاكم النظامية ذات الأصل العام في الولاية والصلاحية للنظر في جميع أنواع الجرائم الجزائية المرتكبة ، حيث أن إنشاء محكمة أمن الدولة جاء استثناءا لا يجوز التوسع فيه أو القياس عليه ، كما أنها محكمة مؤقتة يجب أن تنشأ في أحوال خاصة تقتضيها المصلحة العامة ، وذلك استنادا لنص المادة (2) من قانون محكمة أمن الدولة سالف الذكر ، وفي الواقع فإن المشرع كلما عدّل قانون المحكمة وسّع من اختصاصاتها ومنحها مزيدا من الصلاحيات ، وهو أمر يجافي العدالة ومنطق القانون .

---

[1] نصت المادة رقم (5) من قانون محكمة أمن الدولة المؤقت المعدل رقم 44 لسنة 2001 على أن : (تعدل الفقرة ب من المادة 9 من القانون الأصلي بإضافة عبارة " في الجنايات " بعد عبارة " محكمة أمن الدولة " الواردة فيها) .

[2] تم تعديل الفقرة ب من المادة (9) من قانون محكمة أمن الدولة بالصورة الحالية والمشار إليها بالهامش رقم (1) من هذه الصفحة ، وذلك بموجب المادة الخامسة من قانون محكمة أمن الدولة المعدل رقم 22 لسنة 2004 .

[3] النوايسة ، الأحكام الخاصة بمحكمة أمن الدولة الأردنية ، مرجع سابق ، ص ص 112 – 113 .

[4] محمد عودة الجبور ، **الجرائم الواقعة على أمن الدولة وجرائم الإرهاب في القانون الأردني والقوانين العربية** ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2009 ، ص 91 .

[5] جاء بقرار محكمة التمييز الأردنية بصفتها الجزائية رقم 2003/134 أنه : (يستفاد من المادة 99 من الدستور أن أنواع المحاكم ثلاثة هي النظامية والدينية والمحاكم الخاصة ، وتعتبر محكمة أمن الدولة المشكلة بموجب قانونها من المحاكم الخاصة المشكلة بمقتضى أحكام المادة الثانية المعدلة من قانون محكمة أمن الدولة رقم 6 لسنة 1993 ، كما حددت المادة الثانية من ذات القانون اختصاصات المحكمة ومنها الجرائم الواردة بالمواد 147 و 148 من قانون العقوبات ، كما أن أحكام محكمة أمن الدولة قابلة للتمييز ، وبناء عليه فإن تشكيل محكمة أمن الدولة يكون موافقا للدستور وقانونها من قوانين المملكة الأردنية الهاشمية والقول بخلاف ذلك عبارة عن جدل بيزنطي لا فائدة منه) ؛ وبهذا المعنى تمييز جزاء 1997/2 ، منشورات مركز عدالة .

إن فكرة إعادة الاختصاصات الممنوحة لمحكمة أمن الدولة إلى القضاء النظامي العادي هي ما ينادي بها الفقه القانوني الحديث وكذلك السياسة الجنائية الحديثة ، والتي وجدت صداها لدى التشريع الجزائي الفرنسي [1] ، وهي الفكرة التي نطالب المشرع الأردني بتبنيها .

كما نرى أن يأخذ المشرع بما يقترحه البعض من تشكيل محكمة دائمة لأمن الدولة ضمن ملاك وزارة العدل يتم تشكيلها من قضاة نظاميين يكون لها نيابة عامة مستقلة مع مراعاة الإجراءات الواردة في قانون محكمة أمن الدولة الحالي [2] ، وبالتالي يكون ذلك مقتصرا على تعديل قانون محكمة أمن الدولة .

ومن خلال وقوفنا على نصوص مواد قانون الجرائم الاقتصادية وقانون محكمة أن الدولة نجد أن المشرع يهدف من خلال هذين القانونين إلى غايات عديدة أهمها ؛ صفة الاستعجال ، والتشديد في الجزاء الجنائي وفي الإجراءات الواجب إتباعها منذ ارتكاب الجريمة إلى الحكم بالدعوى الناجمة عنها ، وغيرها من الغايات والأهداف ، ولكن هل هذا يشمل جرائم الفساد ؟

إن الفكرة التي جاء بها قانون هيئة مكافحة الفساد ابتعدت قليلا عن الغاية من صدور قانون الجرائم الاقتصادية وكذلك قانون محكمة الجنايات الكبرى – على سبيل المثال – وهي صفة الاستعجال والتشديد في الجزاء الجنائي المقرر ، والإجراءات الشكلية الخاصة التي يجب مراعاتها عند ارتكاب جريمة فساد ، فلم ينشأ القانون هيئات تحقيق خاصة ، كما لم يوجد نيابة عامة خاصة بجرائم الفساد ، كما لم يشكل محكمة خاصة للنظر في جرائم الفساد ، إنما كل جهد المشرع انصب على التركيز على وصف الجرائم بأنها جرائم فساد ، وكذلك على إنشاء هيئة لمكافحة جريمة الفساد ، وهو أمر يدعو لإعادة النظر فيه مجددا رغم حداثته التي لا تعيب تعديله إن كانت دستورية وقانونية ومنطقية وموافقة للعدالة الجنائية التي يتطلبها العصر .

---

(1) النوايسة ، الأحكام الخاصة بمحكمة أمن الدولة الأردنية ، مرجع سابق ، ص 114 ، نقلا عن :
Vitu (A) : **une nouvelle Juridiction d´exception la cour de surêté de L´etat**. Revue de science et de criminelle droit pénal comparé , 1964 , p. 3.

(2) النوايسة ، الأحكام الخاصة بمحكمة أمن الدولة الأردنية ، مرجع سابق ، ص ص 114 – 115 .

المبحث الثاني
التوافق التشريعي مع المكافحة الدولية للفساد

تمتاز جريمة الفساد عن غيرها من الجرائم بأنها جريمة ذات طابع دولي ، فهي من الجرائم التي تتجاوز حدود الوطنية ، لذا كان من اللازم أن يراعي المشرع الدولي هذه الجريمة ويوليها اهتمامه ، وبالتالي انعكاس ذلك على التشريع الوطني الداخلي الذي يتصدى للجرائم بشكل عام ولجريمة الفساد بشكل خاص عبر التجريم والعقاب .

وترافق عملية مكافحة جريمة الفساد العديد من الظواهر العالمية ، أبرزها التطور العلمي والتكنولوجي والعولمة ، لذا كان من الواجب تحرك الجهود الدولية في مجالين ؛ الأول : في سن تشريعات دولية متمثلة بالاتفاقيات الدولية الجماعية والثنائية والمعاهدات والمواثيق التي تدعو إلى مكافحة الفساد ، والمجال الثاني : في التنظيمات الدولية التي تجرم الفساد وترعى مكافحته وذلك عن طريق الهيئات والمنظمات الدولية .

وبالرغم من أن جريمة الفساد ذات أثر سلبي كبير على المجتمعات ، إلا أن العديد من الصور المختلفة لهذه الجريمة اكتفت بالنصوص التقليدية الموجودة في قانون العقوبات والتي تبقي هذه الجريمة أمام الثغرات القانونية التي يعد مصــدرها التشريعان الدولي والداخلي على حد سواء ، حتى الدول التي جرمت صورا عديدة من صـــور جريمة الفساد لم يرقَ هذا التجريم إلى التكاملية ، حيث وجدت العديد من الثغــرات وكذلك الصعوبات القانونية والإجرائية ، أضف إلى ذلك أن هنالك عقبات تحـــول دون تطبيق القوانين على نحو ما رسمها المشرع .

يتطلب التعاون الدولي فيما بين الدول لمكافحة الجريمة بشكل عام وجــريمة الفساد بشكل خاص أن تشمل مواجهة الظاهرة الفترة ما قبل مـــرحلة الاستدلال وتستمـــر إلى ما بعـــد تنفيذ العقوبة ، إلا أن هذا يصطدم بمبدأ إقليمية قانـــون أصـــول المحاكمات الجزائية ، ونتيجة لذلك عقدت الدول العديد من الاتفاقيات الثنائية والمتعددة الأطراف لتخطي هذه العقبة وإنشاء أجهزة مختصة لمكافحة الجريمة على المستـــويين الدولي والإقليمي ، ســـواء كانت هذه الأجهزة متخصصة بمكافحة الجريمة بشكل عام أو بمكافحة جريمة الفساد على وجه الخصوص .

ويعتبر الاختصاص الجنائي من الاختصاصات التي لا يتصور أن تمارسه الدولة خارج حدودها الإقليمية وفقا للقانون الدولي العام ، لأن ممارسة هذا الاختصاص دليل على سلطة الدولة وتعبيرا عن سيادتها ، وهذه هي القاعدة العامة التي تنطبق على كافة مراحل الدعوى الجنائية من الاستدلال حتى تنفيذ العقوبة ، ومن هنا خرج مبدأ إقليمية الإجراءات الجنائية والذي لا يجيز للدولة ممارسة الإجراءات خارج نطاق الإقليم ، لأن هذه المباشرة تعتبر اعتداء على سيادة الدول الأخرى . [1]

لقد قرر قانون العقوبات الأردني مبدأ الإقليمية بنص المادة 7 / 1 منه [2] ، إضافة إلى ما قررته المادة 8 من حيث خضوع الجريمة المرتكبة على متن مركبة هوائية حطت في الأردن

---

(1) شحاتة ، التعاون الدولي في مجال مكافحة الجريمة ، مرجع سابق ، ص 120 .

(2) نصت المادة (7 / 1) من قانون العقوبات على أن : (تسري أحكام هذا القانون على كل من يرتكب داخل المملكة جريمة من الجرائم المنصوص عليها فيه) .

للقانون الأردني [1] ، لذا كان من اللازم أن تنطبق ذات الأحكام الواردة في قانون العقوبات على قانون أصول المحاكمات الجزائية ، ذلك أن الوجه الآخر للتشريع الجزائي يعكس ما تضمنه قانون العقوبات من أحكام .

إن الخروج على مبدأ إقليمية قانون أصول المحاكمات الجزائية في غير الحالات المسموح بها يترتب عليه نتيجة خطيرة ، وهي انتهاك سيادة الدول التي يتم في إقليمها مباشرة الإجراءات الجنائية . [2]

يرتبط مفهوم التعاون الدولي بظاهرة الجريمة المنظمة عبر الوطنية التي تجاوزت أركانها وآثارها الحدود الدولية ، ويمثل التعاون الدولي في مجال مكافحة الجريمة إحدى الضرورات اللازمة لمواجهة الأنشطة الإجرامية المستحدثة على نحو يتكامل مع دور القوانين الوطنية .

ووجود تعاون دولي يتفق وطبيعة جريمة الفساد هو السبيل لمكافحة الفساد من خلال التخفيف من غلو الفوارق بين الأنظمة القانونية ، كون هذا التباعد يجعل المجرمين يبحثون عن الأنظمة القانونية الأكثر تسامحا .

ونتيجة لذلك فقد أبرمت الكثير من الدول العديد من الاتفاقيات الدولية في مجال التعاون الدولي ، هدفها من ذلك تقريب القوانين الجنائية الوطنية لمكافحة جريمة الفساد ، ويعتبر التعاون الدولي جزء أساسي بالنسبة للإجراءات الجنائية المتعلقة بالتحريات عن الجرائم التي تم ارتكابها والتحقيق والمحاكمة وتنفيذ الأحكام وتسليم المجرمين ، لهذا فإن التعاون الدولي الموضوعات ذات الحساسية الشديدة نظرا للارتباط بينها وبين سيادة الدولة .

لذلك كله سوف نبحث مكافحة الفساد والصعوبات التي تواجهها عبر تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين : نتناول في المطلب الأول : مكافحة الفساد على الصعيد الدولي ، وفي المطلب الثاني : الصعوبات التي تواجه مكافحة الفساد .

المطلب الأول
مكافحة الفساد على الصعيد الدولي

يمكن القول بأن التعاون الدولي لمكافحة الجريمة ومنها جريمة الفساد عبارة عن تبادل العون والمساعدة من خلال تضافر الجهود المشتركة بين طرفين دوليين أو أكثر بهدف تحقيق نفع أو خدمة أو مصلحة مشتركة من أجل التصدي لمخاطر وتهديدات الإجرام وما يرتبط به من مجالات أخرى كالعدالة الجنائية أو تخطي مشكلات الحدود والسيادة وغيرها . [3]

---

[1] نصت المادة (8) من قانون العقوبات على أنه : (لا يسري القانون الأردني : 1- على الجرائم المقترفة في الإقليم الجوي الأردني على متن مركبة هوائية أجنبية إذا لم تتجاوز الجريمة شفير المركبة على أن الجرائم التي لا تتجاوز شفير المركبة الهوائية تخضع للقانون الأردني إذا كان الفاعل أو المجني عليه أردنيا أو إذا حطت المركبة الهوائية في المملكة الأردنية الهاشمية بعد اقتراف الجريمة .) .

[2] شحاتة ، التعاون الدولي في مجال مكافحة الجريمة ، مرجع سابق ، ص 123 .

[3] شحاتة ، المرجع ذاته ، ص 31 .

وتقوم مكافحة جريمة الفساد على وسائل عدة ؛ أبرزها الاتفاقيات متعددة وثنائية الأطراف والمعاهدات والمواثيق الدولية ، إضافة إلى انضمام الدول إلى التنظيمات الدولية عديدة الشكل كالهيئات والمنظمات الدولية .

والتعاون الدولي يوفق بين استقلال كل دولة في ممارسة اختصاصها الجنائي في حدود إقليمها وبين حقها في العقاب ، وبدون التعاون الدولي لا يمكن للدول من الناحية العملية إقرار حقها في العقاب ، ويعد التعاون الدولي ضرورة لسببين [1] :

١ - تقييد سلطات الدولة بحدود إقليمها ، فقانون العقوبات يمكن أن يتعدى نطاق تطبيقه إلى ما يتجاوز حدود إقليم الدولة إلا أنه لا يمكن مباشرة الإجراءات خارج حدود الإقليم الوطني كون ذلك يؤدي إلى المساس بسيادة الدولة الأجنبية .

٢ - لا يمكن تطبيق قانون العقوبات بدون قانون أصول المحاكمات الجزائية ، فهناك تلازم بين حق الدولة في العقاب والدعوى الجنائية ، والإجراءات هي الوسيلة لتطبيق قانون العقوبات ونقله من حالة السكون إلى حالة الحركة ، فإذا تطلب قانون العقوبات مباشرة بعض الإجراءات الجنائية خارج إقليم الدولة فإنه يتم الالتجاء إلى التعاون القضائي حتى لا يتم الاصطدام بمشكلة الحدود الإقليمية بين الدول .

إن الجهود الدولية بإسهاماتها العملية والقانونية هي المرجع الرئيس في بلورة مفهوم جريمة الفساد ، فهذه الجريمة عُرفت منذ أقدم العصور غير أنها لم تجد الاهتمام ، فبعد أن أصبحت ظاهرة الفساد جريمة منظمة مستحدثة تقوم على عنصري المال والسلطة تركزت الجهود الدولية والإقليمية خلال العقدين الماضيين على مكافحة الإجرام المنظم دون الالتفات إلى جريمة الفساد ، ويعود ذلك إلى سببين [2] :

(١) عدم وضوح العلاقة بين الفساد والجريمة المنظمة ، ففي الوقت الذي اتجه فيه اهتمام الباحثين والمختصين إلى مواجهة الجريمة المنظمة لم يكن الفساد مدرجا في أجندة المجتمع الدولي .

(٢) التفات المجتمع الدولي لأخطار الفساد في التسعينات من القرن المنصرم ، خاصة بعد انتهاء الحرب الباردة بين المعسكرين الغربي والشرقي ، إذ تراجع اهتمام الدول الصناعية الكبرى بالاعتبارات السياسية ليحل محله الاهتمام الاقتصادية وقضايا التنمية التي يشكل الفساد في القطاعين العام والخاص إحدى معضلاتها ، وكانت النتيجة أن اتخذ المجتمع الدولي تدابير فنية وأخرى قانونية لمواجهة الجريمة المنظمة أولا بإبرام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية لسنة 2003 ، ثم بإبرام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2004 .

ولهذا سوف نقوم بدراسة البعد الدولي التشريعي الناتج عن الاتفاقيات والمعاهدات والصكوك الدولية في مكافحة الفساد ، ثم التطرق إلى دور الهيئات والمنظمات الدولية في

---

[1] شحاتة ، التعاون الدولي في مجال مكافحة الجريمة ، مرجع سابق ، ص 124 .
[2] البشرى ، الفساد والجريمة المنظمة ، مرجع سابق ، ص ص 123 – 124 .

مكافحة الفساد ، وذلك عبر تقسيمهما إلى فرعين ؛ نتناول في الفرع الأول : البعد الدولي في مكافحة الفساد ، وفي الفرع الثاني : دور الهيئات والمنظمات الدولية في مواجهة الفساد .

الفرع الأول
البعد الدولي في مكافحة الفساد

تعد الجهود الإقليمية والاتفاقيات الثنائية لمكافحة الفساد التي أبرمت بين الدول الأوروبية والأمريكيتين هي القاعدة التي بنيت عليها الجهود الدولية لمكافحة الفساد ، والتي قامت بها الأمم المتحدة والبنك الدولي ومنظمة الشفافية الدولية .[1]

وقد أسفرت الجهود الدولية بمواجهة جريمة الفساد عن العديد من الاتفاقيات الدولية والإقليمية التي تحارب الفساد وتدعو إلى مكافحته ، وصولا إلى التشريعات الوطنية الخاصة والتي من الواجب أن تشرع في إصدار قوانين جديدة وتشريعات مستحدثة ، أو أن تعدّل التشريعات السارية لمواكبة متطلبات الاتفاقيات الدولية والإقليمية .

وإذا ما أردنا الحديث عن التوافق الدولي بين التشريع الجزائي الأردني والاتفاقيات الدولية والإقليمية في مكافحة جريمة الفساد ، فإنه من اللازم الحديث عن هذه الاتفاقيات لمقارنتها بما احتواه المشرع الأردني منها وكيف تبلورت داخل التشريع الوطني .

بعد أن أصبحت مشكلة مكافحة الفساد مشكلة عالمية ، أخذت تشكل عامل قلق رئيسي في الإدارات الحكومية للدول وخاصة الدول النامية التي أصبحت تولي أولوية قصوى لحفظ مستوى الانحرافات في السلوك الرسمي للمسؤولين الحكوميين والحد من تصرفاتهم التي تدفع بالأجهزة الحكومية إلى الوقوع في الفساد .[2]

من هنا ظهرت الحاجة إلى التعاون الدولي بين كل أو بعض الدول الأعضاء في أكبر وأهم تنظيم دولي عالمي وهو منظمة الأمم المتحدة ، إضافة إلى الدول الأعضاء في المنظمات الإقليمية لمكافحة الفساد .

لذلك سنتناول في هذا الفرع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد باعتبارها أهم تشريع دولي في مكافحة جريمة الفساد ، وذلك في الفقرة الأولى ، أما الفقرة الثانية من هذا الفرع فسنخصصها للحديث عن الاتفاقيات الدولية والإقليمية الأخرى في مكافحة الفساد ، وذلك على نحو ما هو آت .

---

[1] البشرى ، الفساد والجريمة المنظمة ، مرجع سابق ، ص 140 .
[2] كنعان ، الفساد الإداري المالي (أسبابه ، آثاره ، وسائل مكافحته) ، مرجع سابق ، ص 94 .

الفقرة الأولى
اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

وقعت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2004 في 9 كانون الأول / ديسمبر عام 2003 في ميريدا / المكسيك ، وذلك في إطار منظمة الأمم المتحدة كإطار قانوني دولي لمنع الفساد ومكافحته ، وقد فتح باب التوقيع على هذه الاتفاقية أمام جميع الدول من 9 إلى 11 كانـون الأول / ديسمبر 2003 في ميريدا / المكسيك ، ثم في مقر الأمم المتحدة بنيويورك حتى 9 كانون الأول / ديسمبر 2005 ، وهو ما نصت عليه المادة (67 / أ) من الاتفاقية .

وتعد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من أكثر اتفاقيات الأمم المتحدة تفصيلا وشمولية ، كما تتميز بأنها تحتوي على آليات التنفيذ الواضحة والممثلة في مؤتمر الدول الأعضاء الذي تعد جهازا متكاملا له مكاتب متخصصة وقوانين ولوائح ملزمة . [1]

وتقع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في (71) مادة ، جاءت شاملة محكمة في وضع الدول الموقعة والمصادقة عليها في صورة الاهتمام التشريعي الواجب إتباعه عن طريق القيام بالعديد من الإجراءات والتي في مقدمتها مراجعة التشريعات السارية وإصدار تشريعات جديدة .

وقد حددت المادة الأولى من هذه الاتفاقية أغراضها والتي تشتمل على : ترويج وتدعيم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد بصورة أكفأ وأنجع ، وترويج وتيسير ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية في مجال منع ومكافحة الفساد بما في ذلك في مجال استرداد الموجودات ، وتعزيز النزاهة والمسائلة والإدارة السليمة للشؤون العمومية والممتلكات العمومية .

أما المبادئ التي تضمنتها اتفاقية الأمم المتحدة فهي عديدة ، حيث جاءت هذه المبادئ شاملة من العديد من النواحي كالتدابير التشريعية وتدابير التحري ومن الفساد ، إضافة إلى إلزام الدول الأطراف بإنشاء هيئات منع الفساد ومكافحته والتحري عنه وملاحقة مرتكبيه ، ومراعاة مبدأ استقلال القضاء والحد من غلو القطاع الخاص في ازدياد الفساد وإنشاء نظم داخلية للرقابة والإشراف . [2]

إن ما يهمنا في اتفاقية الأمم المتحـدة لمكافحة الفساد الجانب التجريمي ، وهذا ما تضمنه الفصل الثالث منها تحت عنوان " التجريم وإنفاذ القانون " ، والذي جاء بنصوص المواد (15 – 42) من الاتفاقية .

أما مبادئ التجريم وإنفاذ القانون والتي أوردتها الاتفاقية ، فإنها تتمثل بما يلي :

١. إلزام الدول الأطراف باتخاذ التدابير التشريعية وتدابير أخرى لتجريم أي ميزات أو وعود يتلقاها الموظف العمومي . [3]

---

[1] البشرى ، الفساد والجريمة المنظمة ، مرجع سابق ، ص 143 – 144 .
[2] المواد (15 – 14) من الاتفاقية .
[3] المادة (15) من الاتفاقية .

٢. إلزام الدول الأطراف باتخاذ التدابير التشريعية وتدابير أخرى لتجريم الوعود والمميزات التي يتلقاها موظفو المؤسسات الدولية العمومية وموظفو الأعمال التجارية الدولية . [1]

٣. إلزام الدول الأطراف باتخاذ التدابير التشريعية وتدابير أخرى لتجريم قيام الموظف باختلاس أو تبديد أي ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية عمومية أو خصوصية أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم موقعه أو تسريبها بشكل آخر . [2]

٤. إلزام الدول الأطراف باتخاذ التدابير التشريعية وتدابير أخرى لتجريم استغلال النفوذ واستغلال الإدارة العامة والسلطات العامة واستغلال الوظيفة والإثراء غير المشروع . [3]

٥. إلزام الدول الأطراف باتخاذ التدابير التشريعية وتدابير أخرى لتجريم الوعود والمميزات التي تقدم للقطاعات الخاصة التي تزاول أنشطة اقتصادية أو مالية أو تجارية ، وكذلك جرائم الاختلاس التي تقوم بها الكيانات الخاصة . [4]

٦. إلزام الدول الأطراف باتخاذ التدابير التشريعية وتدابير أخرى لتجريم غسيل الأموال متى كان مصدر الأموال المغسولة متأتيا من جريمة الفساد أو إحدى صورها . [5]

٧. إلزام الدول الأطراف باتخاذ التدابير التشريعية وتدابير أخرى لتجريم إخفاء الممتلكات أو مواصلة الاحتفاظ بها عندما تكون متأتية من الأفعال المجرمة وفقا للاتفاقية . [6]

٨. إلزام الدول الأطراف باتخاذ التدابير التشريعية وتدابير أخرى لتجريم استخدام القوة أو التهديد أو الترهيب أو الوعود بميزات غير مستحقة ، وكذلك تجريم شهادة الزور ، وتجريم ممارسة ذلك على الموظفين بشكل عام وموظفي القضاء بشكل خاص . [7]

٩. إلزام الدول الأطراف بأن تتسق مبادئها القانونية مع تقرير مسؤولية الشخصيات الاعتبارية عن الأفعال المجرمة وفقا للاتفاقية ، وإخضاع هذه الشخصيات للمسـؤولية الجـزائية وأن تقع عليها عقوبات جنائية وغير جنائية متناسبة ورادعة . [8]

---

[1] المادة (16) من الاتفاقية .
[2] المادة (17) من الاتفاقية .
[3] المادتان (18 – 19) من الاتفاقية .
[4] المواد (20 – 22) من الاتفاقية .
[5] المادة (23) من الاتفاقية .
[6] المادة (24) من الاتفاقية .
[7] المادة (25) من الاتفاقية .
[8] المادة (26) من الاتفاقية .

١٠. إلزام الدول الأطراف باتخاذ التدابير التشريعية وتدابير أخرى لتجريم التواطؤ والمساعدة والتحريض على ارتكاب أي فعل مجرم وفقا للاتفاقية ، وكذلك تجريم الإعداد لارتكاب هذه الأفعال . [1]

١١. إلزام الدول الأطراف الأخذ بتوافر عنصر العلم أو النية أو الغرض كركن لفعل مجرم وفقا للاتفاقية ، مع إمكانية الاستدلال عليه من الملابسات الوقائعية الموضوعية التي ترتكب فيها الجريمة . [2]

١٢. إلزام الدول الأطراف بتمديد فترات تقادم طويلة تبدأ فيها الإجراءات القضائية بشأن أي فعل مجرم وفقا للاتفاقية ، وتحديد فترات تقادم أطول في حال إفلات الجاني من يد العدالة ، وذلك في إطار قوانينها الداخلية . [3]

١٣. إلزام الدول الأطراف بفرض عقوبات جسيمة ومراعاة جسامة الجرم المرتكب ، وكذلك إرساء توازن مناسب بين حصانة الموظفين العموميين وملاحقة ومقاضاة الأفعال المجرمة ، وإيلاء مبادئ الاستئناف وافتراض البراءة ومشروعية السلوك الاهتمام ، وذلك وفقا لنظمها القانونية ومبادئها الدستورية ، علاوة على وضع أحكام مشددة لمصادرة وتجميد وحجز الأموال والأملاك المتأتية من جرائم الفساد . [4]

١٤. أن تولي الدول الأعضاء الاعتبار الواجب لكل من الخبراء والشهود والمخبرين والمبلغين في جريمة الفساد وتوفير الحماية القانونية اللازمة لهم ، بالإضافة إلى ضمان حق الكيانات والأشخاص الذين أصابهم ضرر نتيجة لفعل فساد في رفع دعاوى قضائية ضد المسؤولين عن إحداث تلك الأضرار . [5]

١٥. أوجبت الاتفاقية كل دولة طرف أن تتخذ وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني ما قد يلزم من تدابير لضمان وجود هيئة أو هيئات متخصصة أو أشخاص متخصصين في مكافحة الفساد من خلال إنفاذ القانون ، ومنح تلك الهيئة أو الهيئات أو هؤلاء الأشخاص ما يلزم من الاستقلالية وفقا للمبادئ الأساسية للنظام القانوني للدولة الطرف لكي يستطيعوا أداء وظائفهم بفعالية ودون أي تأثير لا مسوغ له ، وتزويد هؤلاء الأشخاص أو موظفي تلك الهيئة أو الهيئات بما يلزم من التدريب والموارد المالية لأداء مهامهم . [6]

---

[1] المادة (27) من الاتفاقية .
[2] المادة (28) من الاتفاقية .
[3] المادتان (30 – 31) من الاتفاقية .
[4] المواد (32 – 35) من الاتفاقية .
[5] المادة (27) من الاتفاقية .
[6] المادة (36) من الاتفاقية .

١٦. إلـزام الدول الأطـراف باتخاذ ما يلـزم من تدابيـر التشجيع والتعاون بين السلطات العمـومية والموظفيـن العموميين ، وكـذلك تشجيع السلطات الوطنية وكيانات القطاع الخاص على إبلاغ السلطات المعنية بوجود جريمة فساد . [1]

١٧. أن تكفل كل دولة طرف في حال القيام بتحقيقات جنائية داخلية في أفعال مجرمة وفقا للاتفاقية وجود آليات مناسبة في نظامها القانوني الداخلي لتذليل العقبات التي قد تنشأ عن تطبيق قوانين السرية المصرفية . [2]

١٨. أن تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لكي يؤخذ بعين الاعتبار أي حكم إدانة بحق الجناة في دول أخرى ، بغية استخدام هذه المعلومات في الإجـراءات الجنائية ذات الصلة بأي فعل مجرم وفقا للاتفاقية . [3]

أما بخصوص الولاية القضائية ، فقد نصت المادة (42) من الاتفاقية على مجموعة من المبادئ التي من الواجب على الدول الأطراف التقيد بها ، وهذه المبادئ هي :

أ . أن تُخضع كل دولة طرف لولايتها القضائية ما جرمته من أفعال وفقا للاتفاقية عندما يرتكب الجرم في إقليمها وعندما يرتكب الجرم على متن سفينة ترفع علمها أو طائرة مسجلة لديها وقت ارتكاب الجرم .

ب . جواز أن تخضع كل دولة طرف لولايتها القضائية أي جرم عندما يرتكب ضد أحد مواطنيها وعندما يرتكب من قبل أحد مواطنيها أو شخص عديم الجنسية يوجد مكان إقامته المعتاد في إقليمها ، وعندما يرتكب الجرم خارج إقليمها بهدف ارتكاب جرم داخل إقليمها ، وعندما يرتكب ضدها .

ج . اتخاذ التدابير لإخضاع الأفعال المجرمة لولاية الدولة الطرف عندما يكون الجاني موجود في إقليمها ويكون أحد مواطنيها أو لا تقوم بتسليمه متى لم يكن من مواطنيها .

د . أن تقوم الدولة الطرف بالتشاور والتنسيق مع الدولة الأخرى التي يجري فيها تحقيقا أو ملاحقة أو إجراءا قضائيا فيما إذا كان الجاني أحد الأشخاص الواردين في المبدأين (أ) و (ب) .

ه . لا تحول الاتفاقية دون ممارسة أي ولاية جنائية تؤكد الدولة الطرف سريانها وفقا لقانونها الداخلي ، وذلك دون المساس بقواعد القانون الدولي العام .

إن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد جاءت شاملة للعـديد من الأسس والإجـراءات التي يجب أن تتبعها الدول الأطـراف ، وتتمثل هذه الأسس : بالتعاون الدولي [4] ، وتسليم

---

[1] المادتان (38 – 39) من الاتفاقية .
[2] المادة (40) من الاتفاقية .
[3] المادة (41) من الاتفاقية .
[4] المادة (43) من الاتفاقية .

المجرمين [1] ، ونقل الأشخاص المحكوم عليهم [2] ، والمساعدة القانونية المتبادلة [3] ، ونقل الإجراءات الجنائية [4] ، والتعاون في مجال إنفاذ القانون [5] ، والتحقيقات المشتركة [6] ، وأساليب التحري الخاصة [7] ، وذلك في الفصل الثالث منها تحت عنوان " التعاون الدولي " .

وقد جاء الفصل الخامس من الاتفاقية تحت عنوان " استرداد الموجودات " في المواد (51 – 59) منها ، حيث شمل هذا الفصل المبادئ التالية : منع وكشف إحالة العائدات المتأتية من الجريمة [8] ، وتدابير الاسترداد المباشرة للممتلكات [9] ، وآليات استرداد الممتلكات من خلال التعاون الدولي في مجال المصادرة [10] ، والتعاون الدولي لأغراض المصادرة [11] ، والتعاون الخاص [12] ، وإرجاع الموجودات والتصرف فيها [13] .

إضافة إلى هذه المبادئ في مجال التعاون الدولي ، فقد نصت الاتفاقية في المادة (58) منها على إنشاء وحدة معلومات استخبارية مالية تكون مسؤولة عن تلقي التقارير المتعلقة بالمعاملات المالية المشبوهة وتحليلها وتعميمها على السلطات المختصة ، وذلك في سبيل منع ومكافحة عائدات الأفعال المجرمة وفقا للاتفاقية وتعزيز سبل ووسائل استرداد تلك العائدات .

كما نصت المادة (59) من الاتفاقية على أن تنظر الدول الأطراف في إبرام اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف لتعزيز فاعلية التعاون الدولي المضطلع به عملا بالفصل الخاص بالتعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد .

وقد جاء الفصل السادس من الاتفاقية في المواد (60 – 62) ليؤكد على ضرورة المساعدة التقنية وتبادل المعلومات ، فنصت مواد هذا الفصل من الاتفاقية على التدريب والمساعدة التقنية [14] ، وجمع المعلومات المتعلقة بالفساد وتبادلها وتحليلها [15] ، والتدابير الأخرى التي من الواجب إتباعها من خلال التنمية الاقتصادية والمساعدة التقنية [16] .

وتعد أهم آليات تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عقد مؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية بموجب المادة (63) من الاتفاقية ، ويتولى الأمين العام للأمم المتحدة عقد هذا المؤتمر ، وبعد ذلك تعقد اجتماعات منتظمة لمؤتمر الدول الأطراف .

---

[1] المادة (44) من الاتفاقية .
[2] المادة (45) من الاتفاقية .
[3] المادة (46) من الاتفاقية .
[4] المادة (47) من الاتفاقية .
[5] المادة (48) من الاتفاقية .
[6] المادة (49) من الاتفاقية .
[7] المادة (50) من الاتفاقية .
[8] المادة (52) من الاتفاقية .
[9] المادة (53) من الاتفاقية .
[10] المادة (54) من الاتفاقية .
[11] المادة (55) من الاتفاقية .
[12] المادة (56) من الاتفاقية .
[13] المادة (57) من الاتفاقية .
[14] المادة (60) من الاتفاقية .
[15] المادة (61) من الاتفاقية .
[16] المادة (62) من الاتفاقية .

لقد تجلى الموقف الأردني من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في بداية الأمر بتأييد هذه الاتفاقية والتوقيع عليها ، ثم بصدور قانون تصديق اتفاقية الأمم المتحدة رقم 28 لسنة 2004 [1] ، أي بعد عام من التوقيع عليها وبذات السنة التي دخلت فيها هذه الاتفاقية حيز النفاذ ، لذا اعتبر الأردن من أوائل الدول على المستوى العربي والإقليمي والدولي التي وقعت على الاتفاقية وصادقت عليها .

إضافة إلى ذلك ، صدور قانون هيئة مكافحة الفساد رقم 62 لسنة 2006 ، الذي تم بموجبه تجريم جميع الأفعال الواردة في الاتفاقيات الدولية التي تعنى بمكافحة الفساد وانضمت إليها المملكة [2] ، ولكن هل هذا يكفي لمنع ومكافحة الفساد وتجريم كل فعل يعد ارتكابه فسادا ؟

إننا لا نرى بصدور قانون هيئة مكافحة الفساد وإنشاء الهيئة الخطوة المرجوة من توقيع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وتصديقها ، حيث نرى :

١. أن المشرع أغفل العديد من الأفعال التي تعتبر جرائم فساد ، ناهيك عن الغموض في النص على بعضها وتناول بعضها الآخر على استحياء .

٢. أن تجريم جميع الأفعال التي وردت بالاتفاقية من شأنه توسيع المضلة الجزائية على تلك الأفعال دونما فائدة تذكر ، إضافة إلى التساؤل عن المدى الذي وصلت إليه الاتفاقية بتجريمها لأفعال عديدة شملها المشرع الأردني برعايته أمام القضاء الجزائي الأردني ؟

٣. أن الاتفاقية ركّزت على تشديد العقوبات وتمديد فترات التقادم وعقاب المحرض والمساعد والمتواطئ بجريمة الفساد وغيرها من الإجراءات التي تؤكد ضرورة أن ينال الجناة الجزاء المناسب ، وهو ما لم يتضمنه قانون الهيئة ، باستثناء ما إذا انطبق على بعض صور جريمة الفساد وصف الجريمة الاقتصادية للدور الذي لعبه قانون الجرائم الاقتصادية في التشديد .

٤. أن قانون هيئة مكافحة الفساد لم يحرك ساكنا قبل العديد من الجرائم والتي بقيت مجرمة وفقا لقانون العقوبات الذي يعد ذو دور أفضل في تجريم الأفعال التي تتكون منها هذه الجرائم ووضع الجزاء الجنائي المناسب على مرتكبيها ، باستثناء منح هذه الجرائم وصف جريمة فساد .

٥. أن قانون هيئة مكافحة الفساد لم يأتي بالتكامل التشريعي مع العديد من التشريعات ، كقانون مكافحة غسل الأموال رقم 46 لسنة 2007 وقانون إشهار الذمة المالية رقم 54 لسنة 2006 .

---

[1] صدر قانون تصديق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد رقم 28 لسنة 2004 في 8 / 6 / 2004 ، حيث نشر على الصفحة 3719 من عدد الجريدة الرسمية رقم 4669 بتاريخ 1 / 8 / 2004 ، كما نصت المادة الأولى من هذا القانون على العمل به من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية .

[2] نصت المادة 5 / ز من قانون هيئة مكافحة الفساد على أن : (يعتبر فسادا لغايات هذا القانون ما يلي : ز . جميع الأفعال الواردة في الاتفاقيات الدولية التي تعنى بمكافحة الفساد وانضمت إليها المملكة .) .

٦. أن إنشاء هيئة لمكافحة الفساد دون تفعيل التشريعات اللازمة والنصوص القانونية ذات القوة يفـرغ القانون الذي نص على إنشائها من مضمونه والذي أملته الاتفاقية .

٧. أن هنالك نقصا كبيرا في قانون الهيئة من حيث الإجراءات الجنائية والملاحقة ، وكذلك توفير الحماية للمخبرين والمشتكين ، إضافة إلى التعاون الداخلي بين السلطات والخارجي مع الدول الأخرى .

وفي ظل هذه المآخذ وغيرها مما لمسناه سابقا وأشرنا إليه ، نرى أن السبيل الوحيد هو إعادة النظر بالمنظومة التشريعية الجزائية الخاصة بجريمة الفساد ، وذلك بتعديل التشريعات واجبة التعديل حديثها وقديمها ، وذلك حتى نتمكن من مواكبة السياسة الجنائية الحديثة في تجريم ومنع ومكافحة الجرائم الجزائية بشكل عام وجريمة الفساد بشكل خاص .

الفقرة الثانية
الاتفاقيات الدولية الأخرى في مجال مكافحة جريمة الفساد

بعد أن ظهرت الحاجة إلى التعاون الدولي بين دول العالم في مجال مكافحة جريمة مكافحة الفساد ، بدأت الجهود الدولية من خلال إبرام الاتفاقيات الدولية وإيجاد وسائل فعّالة لتحقيق التعاون والتضامن الدوليين لمواجهة هذه الجريمة الخطيرة .

وقد تكرس هذا التعاون والتضامن في العديد من الاتفاقيات المتعددة والثنائية ، حيث عدت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والمشار إليها سالفا أهم هذه الاتفاقيات وأبرزها على الصعيد الدولية ، وإلى جانب هذه الاتفاقية برزت العديد من الاتفاقيات والتي نرى أن من أهمها :

(1) الاتفاقية الدولية لمكافحة الرشوة [1] :

أبرمت هذه الاتفاقية عام 1997 ووقعت عليها جميع الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (Organization for Economic Co-operation Development) وعددها (29) دولة إلى جانب (5) من الدول غير الأعضاء في المنظمة [2] ، وأطلق على هذه الاتفاقية " اتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العموميين " ، ذلك أنها أول اتفاقية تلزم الدول بتحمل مسؤوليتها عن التصرفات الفاسدة التي يرتكبها مواطنوها وشركاتها سعيا للحصول على مشروعات أو المحافظة على المشروعات الموجودة في دول أخرى [3] .

---

[1] كنعان ، الفساد الإداري المالي (أسبابه ، آثاره ، وسائل مكافحته) ، مرجع سابق ، ص 96 ؛ البشرى ، الفساد والجريمة المنظمة ، مرجع سابق ، ص ص 149 – 150 ؛

Jeremy Pope , **Confronting Corruption : The Elements of a National Integrity System Transparency International** , 2000 , P. 240 .

جيريمي بوب ، كتاب **المرجعية / الشفافية الدولية ، مواجهة الفساد ، عناصر بناء نظام النزاهة الوطني** ، منظمة الشفافية الدولية ، 2000 ، إعداد باسم سكجها ، ب ن ، عمان ، ب س .

[2] كنعان ، المرجع ذاته ، ص 96 .

[3] البشرى ، المرجع ذاته ، ص 150 .

وتشكل هذه الاتفاقية إطارا قانونيا ملزما لتجريم تقديم الرشوة للموظفين الرسميين في الدول الأخرى – والتي يقصد بها الدول النامية – ، مما يعني ضرورة تعديل القوانين الوطنية الموقعة على الاتفاقية لتتلاءم مع أحكامها التي تهدف إلى توحيد المعايير المتعلقة بالتعامل مع جريمة الرشوة . [1]

وقد تضمنت هذه الاتفاقية العديد من المبادئ ، والتي تركزت على تبادل المساعدات القانونية والتشاور فيما بين الدول الأعضاء بشأن مدى فعالية أنظمتها القضائية في مكافحة الرشوة ، وأن تأخذ الدول الأعضاء بمعايير الشفافية في قوانينها المتعلقة بالمحاسبة والتدقيق والإفصاح المالي ، إضافة إلى توقيع عقوبات جنائية فعّالة ورادعة على الجناة ، واتخاذ الإجراءات اللازمة لحجز ومصادرة ممتلكات عائدة للمتهمين . [2]

(2) إعلان فيينا :

تضمن إعلان فيينا الالتزام بمحاربة جريمة الفساد تحقيقا للعدالة ، وذلك لمواجهة تحديات القرن الحادي والعشرين ، حيث أعتُمد هذا الإعلان من قبل مؤتمر الأمم المتحدة العاشر لمنع الجريمة ومعاملة المذنبين المنعقد في فيينا في الفترة من 10 – 17 ابريل / نيسان عام 2000 . [3]

وقد جاء بالفقرة (15) من الإعلان ما يلي : " نعلن التزامنا باتخاذ تدابير دولية مشددة لمكافحة الفساد ، تستند إلى إعلان الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والرشوة في المعاملات التجارية الدولية ، والمدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين والاتفاقيات الإقليمية ذات الصلة والتوصيات الموجهات المعتمدة في المحافل الإقليمية والدولية ، ونشدد على أن هناك حاجة ماسة إلى وضع صك قانوني دولي فعّال لمكافحة الفساد ، يكون مستقلا عن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية . وندعو لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية أن تطلب إلى الأمين العام أن يقدم إليها في دورتها العاشرة بالتشاور مع الدول الأعضاء استعراضا وتحليلا دقيقين لكل الصكوك الدولية ذات الصلة والتوصيات الخاصة بهذا الشأن كجزء من الأعمال التحضيرية لوضع ذلك الصك . وسوف ننظر في دعم البرنامج العالمي لمكافحة الفساد ، الذي وضعه المركز المعني بمنع الإجرام الدولي ومعهد الأمم المتحدة الإقليمي لأبحاث الجريمة والعدالة ، والذي يخضع لتشاور وثيق بين الدول الأعضاء ، كما يخضع للدراسة من جانب لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية " . [4]

(3) البرنامج الدولي ضد الفساد :

أطلق المركز الدولي لمكافحة الجريمة (Centre for International Crime Prevention) في عام 1999 برنامجا متكاملا لمواجهة الفساد يعرف بالبرنامج الدولي

---

[1] كنعان ، الفساد الإداري المالي (أسبابه ، آثاره ، وسائل مكافحته) ، مرجع سابق ، ص 97 .
[2] كنعان ، المرجع ذاته ، ص 97 .
[3] البشرى ، الفساد والجريمة المنظمة ، مرجع سابق ، ص 142 .
[4] البشرى ، المرجع ذاته ، ص 142 – 143 .

لمكافحة الفساد . The Global Programme Against Corruption ، يقدم هذا البرنامج العون الفني اللازم للدول الأعضاء – بناء على طلبها – في مجال رسم السياسات وسبل رصد وكشف حالات الفساد وإصلاح نظم العدالة الجنائية بما يحقق الحد من الفساد .[1]

ويقوم هذا البرنامج بتعزيز قدرات الدول والمجتمعات المدنية في مكافحة جريمة الفساد ، وذلك عن طريق إجراءات البحوث والدراسات الميدانية والمساعدة في إعداد وتطبيق خطط واستراتيجيات وطنية لمواجهة ظاهرة الفساد كجريمة .[2]

كما أعد البرنامج الدولي ضد الفساد مواد علمية متداخلة ومعايير متكاملة ومراشد تنظيمية تفيد جميع الأجهزة الرقابية المالية والقضائية للاطلاع بدورها ، وقد تم إصدار وتوزيع تلك الأدبيات بجميع اللغات المعتمدة في الأمم المتحدة ، حيث جاء بأهم المواد الصادرة عن هذا البرنامج : مرشد الأمم المتحدة للسياسات المضادة للفساد ، وأدوات الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، ومساعدة الدول لمساعدة أنفسها لمحاربة الفساد ، وقياس الفساد والوسائل الفعّالة للحد منه .[3]

(4) اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد [4] :

تم اعتماد هذه الاتفاقية بواسطة منظمة الدول الأمريكية في مارس / آذار سنة 1996 ، وهي أول اتفاقية دولية خاصة بجريمة الفساد ، وتمثل المادة الثالثة منها وهي مادة " الإجراءات الوقائية " أول محاولة شاملة لوضع نظام ضد الفساد في إطار اتفاقية دولية ملزمة قانونا ، حيث تطالب هذه المادة الدول الأطراف بتبني معايير لسلوك موظفيها العموميين وإيجاد آليات لتطبيق هذه المعايير ووضع أنظمة للإفصاح عن الأصول المملوكة لبعض المسؤولين عند اختيارهم ، وإصلاح أنظمة المناقصات والتوظيف وحرمان الأفراد والشركات من الإعفاءات الضريبية في حالة وجود مصروفات تتسم بانتهاك قوانين مكافحة الفساد ، وتوفير الحماية لمن يرشد إلى حالات الفساد ، وإنشاء أنظمة رقابية حكومية مثل نظام التفتيش العام أو مؤسسات المراجعة .[5]

وتعد اتفاقية الأميركيتين أول اتفاقية دولية تعترف بدور المجتمع المدني في الحرب على الفساد ، وتعتبر الولايات المتحدة المؤيد الرئيس لآليات التقييم التي تم تبينها في نطاق هذه الاتفاقية .[6]

ومن التدابير التي اتفقت هذه الدول على اتخاذها هو تبني معايير للسلوك مع آليات لوضعها موضع التنفيذ ، وحظر رشوة المسؤولين الأجانب ، وإحداث جريمة " الإثراء غير المشروع " ، واعتبار الفساد جريمة يمكن تسليم مرتكبها لدولة أخرى .[7]

---

[1] البشرى ، الفساد والجريمة المنظمة ، مرجع سابق ، ص 141 .
[2] البشرى ، المرجع ذاته ، ص 141 .
[3] البشرى ، المرجع ذاته ، ص 142، نقلا عن : www.odccp.org. crime/
[4] البشرى ، المرجع ذاته ، ص 149 ؛ كنعان ، الفساد الإداري المالي (أسبابه ، آثاره ، وسائل مكافحته) ، مرجع سابق ، ص 98 ؛ بوب ، كتاب المرجعية / الشفافية الدولية ، مواجهة الفساد ، عناصر بناء نظام النزاهة الوطني ، المرجع السابق ، ص 240 .
[5] البشرى ، المرجع ذاته ، ص ص 149 – 150 ، نقلا عن :
Michael Johanston , **Syndromes of Corruption : Wealth , Power and Democracy** , New York , Gamble , 2005 .
[6] البشرى ، المرجع ذاته ، ص 150 .
[7] بوب ، المرجع ذاته ، ص 240 .

وقد وقعت على هذه الاتفاقية 25 دولة ، وصادقت عليها 10 دول ، وقد دخلت حيز التنفيذ بتاريخ 6 مارس / آذار 1997 . [1]

(5) اتفاقية المجلس الأوروبي للقانون الجنائي بشأن الفساد لسنة 1999 :

وهي أول اتفاقية تسعى إلى تجريم الرشوة بصفة شاملة في القطاع الخاص ، وهو مفهوم لم يكن مقبولا كموضوع مناسب للاتفاقيات الدولية ، كما كانت هذه الاتفاقية هي أول اتفاقية تطالب بمنح صفة مستقلة للكيانات والأشخاص المعنيين بمكافحة الفساد حتى يصبحوا قادرين على ممارسة وظائفهم بكفاءة بعيدا عن أية ضغوط . [2]

كما تطالب هذه الاتفاقية بتقديم الحماية الكافية للشهود الذين يدلون بشهاداتهم عن حالات الفساد ، حيث تعمل الولايات المتحدة الأميركية مع الشركاء الأوروبيين في عمليات المراجعة وتنفيذ الالتزامات المتفق عليها في مجموعة دول المجلس الأوروبي لمكافحة الفساد . [3]

(6) ميثاق الاستقرار ضد الفساد Stability Pact Anticorruption Initiative (S P A I) :

وقد أبرم هذا الميثاق في نطاق ميثاق الاستقرار في جنوب أوروبا سنة 2000 ، وقد حدد هذا الميثاق دورا رسميا للجهات الدولية المانحة والمراقبين الخارجيين في نطاق عملية التقييم المتبادل ، والهدف من ذلك هو تقوية التزام الجهات المانحة بتمكينهم من الدخول في آليات وعمليات الميثاق . [4]

(7) اتفاقية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وبنك التنمية الأسيوي ضد الفساد :

وضعت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وبنك التنمية الأسيوي في نوفمبر / تشرين الثاني سنة 2001 اتفاقية ضد الفساد وقعت عليها 17 دولة في طوكيو باليابان ، وقد نتجت هذه الاتفاقية عن الجهود المبذولة من البنك والمنظمة للوصول إلى اتفاقية لمكافحة الفساد ، وقد وضع بنك التنمية الأسيوي خطة ضد الفساد تضمنت العديد من المسائل المتعلقة بالشفافية والعمل من أجل القضاء على الفساد ، ومن هذه المسائل : غسيل الأموال ومساءلة الشركات وإجراءات المراجعة وشفافية أنظمة المناقصات العامة والإفصاح عن المعلومات . [5]

(8) اتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد التي اعتمدتها اللجنة الوزارية لمجلس أوروبا لعام 1999 . [6]

---

[1] بوب ، كتاب المرجعية / الشفافية الدولية ، مواجهة الفساد ، عناصر بناء نظام النزاهة الوطني ، المرجع السابق ، ص 240 .

[2] البشرى ، الفساد والجريمة المنظمة ، مرجع سابق ، ص 151 .

[3] البشرى ، المرجع ذاته ، ص 142 ، نقلا عن :

Dieter Haller and Cris Shore , **Corruption : Anthropological Per spec – tives** . London : McMillan , 2005 .

[4] البشرى ، المرجع ذاته ، ص 152 .

[5] البشرى ، المرجع ذاته ، ص 152 .

[6] كنعان ، الفساد الإداري المالي (أسبابه ، آثاره ، وسائل مكافحته) ، مرجع سابق ، ص 98 .

(9) اتفاقية القانون المدني بشأن الفساد التي اعتمدتها اللجنة الوزارية لمجلس أوروبا لعام 1999 . [1]

(10) اتفاقية مكافحة الفساد بين موظفي الجماعات الأوروبية المعتمدة من قبل مجلس الاتحاد الأوروبي في مايو / أيلول 1997 . [2]

(11) اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومحاربته التي اعتمدها رؤساء دول وحكومات الاتحاد الإفريقي في يوليو / تموز 2003 . [3]

(12) مشروع بروتوكول الاتحاد الإفريقي ضد الفساد ، وبروتوكول منظمة تنمية دول جنوبي إفريقيا (سادك) ضد الفساد ، والمبادئ الخمسة والعشرين للتحالف العالمي الإفريقي ضد الفساد . [4]

(13) اتفاقية التعاون بين الدول العربية والخبرات التي أقرتها الجامعة العربية لعام 1983 لتعزيز التعاون بين الدول العربية في تبادل المعلومات والخبرات والمساعدة القضائية في مجال مكافحة الفساد والرشوة . [5]

الفرع الثاني
دور الهيئات والمنظمات الدولية في مواجهة الفساد

يعتبر الدور الذي تلعبه المنظمات والهيئات الدولية في الحد من جريمة الفساد ومكافحة هذه الجريمة من أهم الأدوار التي يقوم بها أشخاص القانون الدولي في محاربة الفساد .

فالمنظمات والهيئات والمؤسسات الدولية بذلت جهودا كبيرة في مجال التعاون الدولي لمجابهة الجريمة بشكل عام وجريمة الفساد بشكل خاص ، حيث حاولت تحقيق مفاهيم التنمية والديمقراطية الخاصة في مجال الفساد وهي الشفافية والمساءلة وحسن الحكم ، وصولا إلى إيجاد الحلول اللازمة لمشكلات الفساد المتزايدة ، كما حرصت هذه المنظمات الدولية على تنظيم مؤتمرات وندوات على المستوى الدولي لمساعدة الدول في المجالين القانوني والقضائي في سبيل الحد من ارتكاب جرائم الفساد .

ولتسليط الضوء على الدور الذي تقوم به المنظمات والهيئات والمؤسسات الدولية في مجال مكافحة الفساد ، فإننا سوف نبحث في دور أهم هذه المنظمات :

---

[1] كنعان ، الفساد الإداري المالي (أسبابه ، آثاره ، وسائل مكافحته) ، مرجع سابق ، ص 98 ؛ البشرى ، الفساد والجريمة المنظمة ، مرجع سابق ، ص 152 .
[2] البشرى ، المرجع ذاته ، ص 151 .
[3] البشرى ، المرجع ذاته ، ص 152 .
[4] البشرى ، المرجع ذاته ، ص 152 .
[5] كنعان ، المرجع ذاته ، ص 98 .

(1) منظمة الأمم المتحدة :

من خلال عدد من قرارات الأمم المتحدة سواء الصادرة عن الجمعية العامة أو من المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، يتضح الاهتمام المتزايد والمستمر للأمم المتحدة بقضية محاربة جريمة الفساد والحد منها .

وفي إطار الاقتناع بعدد من الأمور ومنها أن قضية الفساد تهدد أمن واستقرار المجتمعات وأن الفساد يرتبط بباقي أشكال الجريمة وبالتحديد الجريمة المنظمة والجريمة الاقتصادية بما فيها جريمة غسيل الأموال وغيرها من الجرائم ، صدر عن الأمم المتحدة العديد من القرارات أبرزها بشأن إجراءات مقاومة الفساد . (1)

ومن أهم هذه القرارات والإعلانات (2) :

- إعلان المبادئ الأساسية لمعاملة ضحايا الجريمة وإساءة استعمال السلطة معاملة عادلة لعام 1985 ، (قرار رقم 34 / 40 تاريخ 29 تشرين الثاني 1985) .
- إعلان الأمم المتحدة ضد الفساد والرشوة في العمليات التجارية الدولية ، (قرار رقم 191 / 51 تاريخ 16 كانون الأول 1996) .
- قرار الأمم المتحدة بشأن العمل ضد الفساد ، (قرار رقم 59 / 51 تاريخ 12 كانون الأول 1996) .
- قرار الأمم المتحدة رقم (52 / 87) تاريخ 12 كانون الأول 1997 حول التعاون الدولي ضد الفساد والرشوة في العمليات التجارية الدولية .

وقد وجد التطور الكبير على مستوى العالم في مكافحة جريمة الفساد على يد منظمة الأمم المتحدة ، حيث تمثل ذلك باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2004 والمشار إليها سابقا .

(2) منظمة الشفافية الدولية :

تم إنشاء منظمة الشفافية الدولية عام 1993 ، ومقرها في مدينة برلين في ألمانيا ، وهي منظمة دولية غير حكومية تهتم بمتابعة ومكافحة الفساد على مستوى العالم ، ولها خطة عمل أشبه بمنظمة العفو الدولية ، وتهدف هذه المنظمة إلى محاولة إيجاد شبه قاعدة دولية للتعاون بين الدول في مجال منع ومكافحة الفساد ، وذلك من خلال فروعها العديدة المنتشرة في العديد من دول العالم . (3)

---

(1) بن علي ، الآثار الاقتصادية والاجتماعية للفساد في الدول النامية ، مرجع سابق ، ص 282 ؛ للمزيد : قرارات الأمم المتحدة / الجمعية العامة : (121 / 45 تاريخ كانون الأول / ديسمبر 1990) ، (152 / 46 تاريخ كانون الأول / ديسمبر 1991) ، وقرارات الأمم المتحدة / المجلس الاقتصادي والاجتماعي : (22 / 1992 تاريخ 30 يوليو / تموز 1992) ، (32 / 1993 تاريخ 27 يوليو / تموز 1993) ، (14 / 1995 تاريخ 24 تموز / يوليو 1995) ، (16 / 1998 في تموز / يوليو 1998) .

(2) بوب ، كتاب المرجعية / الشفافية الدولية ، مواجهة الفساد ، عناصر بناء نظام النزاهة الوطني ، مرجع السابق ، ص ص 248 – 249 .

(3) كنعان ، الفساد الإداري المالي (أسبابه ، آثاره ، وسائل مكافحته) ، مرجع سابق ، ص 99 .

وتعتبر هذه المنظمة من أكثر المنظمات الأهلية نشاطا وفعالية في مجال مكافحة الفساد دوليا وإقليميا ، ويرجع سبب اهتمام هذه المنظمة بالفساد إلى أسباب إنسانية وديمقراطية وأخلاقية وعملية . [1]

وترى المنظمة أن مقاومة الفساد لن تتسنى إلا من خلال مشاركة كل الأطراف في المجتمع المحلي والدولي وزيادة الوعي العالمي من خلال الفروع القومية للمنظمة في الدول المختلفة ، وقد أكدت المنظمة على مبدأين لمواجهة الفساد هما : الحاجة إلى التحالف لمقاومة الفساد وأهمية المعلومة بالتركيز على دور المسلحين بها لاستخدامها في مقاومة الفساد . [2]

وقد وضعت هذه المنظمة ميثاقا لمكافحة الرشوة في عقود الصفقات العامة الكبيرة ، وبناء على هذا الميثاق يلتزم كل الأطراف عقد الصفقة – سواء كانوا رجال أعمال أو مسؤولين حكوميين – بعدم الحصول على أي شكل من أشكال التسهيلات أو الرشوة أو عرضها في مجال العقد ، وإذا خالف أي طرف هذا الميثاق يتم وضعه على القائمة السوداء للأنشطة التي تتسم بالفساد ، ويتم استبعاده من الحصول على أي عقود مستقبلية . [3]

ومن أهم الخطوات التي قامت بها منظمة الشفافية الدولية في مجال مكافحة الفساد وضع مؤشر دولي لقياس الفساد يغطي (146) دولة في العالم من بينها (16) دولة عربية يسمى " مؤشر النزاهة " ، وتنحصر قيمة هذا المؤشر بين (صفر – 10) نقاط ، بمعنى أن الدولة إذا حصلت على تقدير (10) نقاط فهذا يعني أن هذه الدولة نظيفة تماما من عمليات الفساد ، أما الدولة التي تحصل على تقدير (صفر) فهذا يعني أن جميع الأعمال والصفقات في هذه الدولة خاضعة للفساد . [4]

وقد شمل تقرير منظمة الشفافية الدولية لعام 2008 [5] – وهو أحدث تقرير – قياس الفساد في 180 دولة في العالم كانت بينها (19) دولة عربية ، وقد حاز الأردن مرتبة متقدمة في هذا المؤشر ، إذ حصل على تقييم (5.1 / 10) متقدما على العديد من دول العالم والدول العربية ، وتاليا جدول يبين موقع الأردن بين دول العالم والدول العربية في مؤشر الفساد لعام 2008 :

الجدول رقم (1) موقع الأردن بين دول العالم والدول العربية في تقرير منظمة الشفافية الدولية لعام 2008 :

عـدد الدول التي شملها المؤشر .	جميع الدول التي شملها المؤشر ، وعددها (180) دولة .	عدد الدول العربية التي شملها المؤشر (19) دولة .
موقع الأردن بين الدول المشمولة .	المرتبة : (47) مكرر .	المرتبة : (5) .

[1] بن علي ، الآثار الاقتصادية والاجتماعية للفساد في الدول النامية ، مرجع سابق ، ص 286 .
[2] بن علي ، المرجع ذاته ، ص 286 .
[3] كنعان ، الفساد الإداري المالي (أسبابه ، آثاره ، وسائل مكافحته) ، مرجع سابق ، ص 99 ، نقلا عن : **قضايا اقتصادية عالمية** ، بحث منشور على موقع إسلام أون لاين : www.islamonlin.net
[4] كنعان ، المرجع ذاته ، ص 100 .
[5] المصدر : http://www.transparency.org/layout/set/print/policy_research/surveys_indiaces/cpi/2008

(3) البنك الدولي :

يعد البنك الدولي من أكثر الأطراف الدولية اهتماما بمكافحة الفساد ، لكونه من أكبر الجهات الراعية لبرامج تنمية المجتمعات وتمويلها على المستوى الدولي . [1]

ويقوم البنك الدولي بمبادرات واسعة وخطوات علنية ضمن إستراتيجية شاملة ومتكاملة لمناهضة جريمة الفساد ، وتتمثل هذه المبادرات والخطوات باعتماد البنك في مناهضته للفساد على إدارة تسمى " إدارة النزاهة المؤسسية " أنيط بها الاختصاص بالتحقيق في إدعاءات الفساد في المشروعات التي يمولها البنك الدولي ، إضافة إلى تخصيص البنك ما يزيد على 10 % من حافظته التي تقدر بأكثر من (9) مليارات دولار لمساعدة البلدان في بناء مؤسسات قطاع عام على درجة من الكفاءة والفعالية وتخضع للمساءلة . [2]

ويرى البنك الدولي أن المعالجة الناجعة للفساد في الدول النامية لا بد أن تستند بعد الدراسة الوافية لظروف كل دولة إلى مزيج من برامج الإصلاحات السياسية والاقتصادية والقانونية والإدارية والثقافية ، وذلك من خلال التركيز على الجوانب المباشرة ، حيث تتضمن الجوانب المباشرة ، حيث تتضمن تلك البرامج إصلاح الخدمة العامة بزيادة الأجور وتقييد المحسوبية السياسية في التوظيف والترقية واستقلال القضاء والفصل الفعّال بين السلطات لتعزيز مصداقية الدولة ، كما نوّه البنك الدولي إلى تقوية آليات الرصد والعقاب المتعلقة بعمليات الفساد مع ضمان التنفيذ الصارم لقانون العقوبات ، إضافة إلى تقوية آليات الرصد والعقاب المتعلقة بعمليات الفساد مع ضمان التنفيذ الصارم لقانون العقوبات ، إضافة إلى تعزيز فاعلية الأجهزة التشريعية والرقابية ومؤسسات المجتمع المدني ذات العلاقة . [3]

ومن خلال جهود البنك الدولي الكبيرة في محاربة الفساد ، أنشأ البنك معهدا يسمى " معهد البنك الدولي " يتبنى منهجا متكاملا لبناء القدرات وتحسين إدارة الحكم ، وذلك من خلال نشر بيانات وتحليلات تقييم العديد من أبعاد إدارة الحكم في (209) بلد وإقليم ، بهدف التوعية على المستويين المحلي والدولي ، من خلال مؤشرات تشمل : التعبير عن الرأي ، والمسائلة ، والاستقرار السياسي ، وفعالية الحكومة ، وجودة التنظيم والإدارة ، وسيادة القانون ، ومدى تضارب المصالح الخاصة مع المصالح العامة . [4]

(4) صندوق النقد الدولي :

تعتبر الضوابط المتعلقة بتقديم قروض ومساعدات صندوق النقد الدولي التي أعلنت في آب / أغسطس 1997 أكثر تشددا من تلك الموضوعة من قبل البنك الدولي ، إذ أكد الصندوق أنه سيوقف أو يعلق مساعداته المالية لأية دولة يثبت فيها أن الفساد الحكومي يعيق الجهود الخاصة بتجاوز مشاكلها الاقتصادية . [5]

---

[1] البشرى ، الفساد والجريمة المنظمة ، مرجع سابق ، ص 146 .
[2] بن علي ، الآثار الاقتصادية والاجتماعية للفساد في الدول النامية ، مرجع سابق ، ص ص 282 – 283 ؛ كنعان ، الفساد الإداري المالي (أسبابه ، آثاره ، وسائل مكافحته) ، مرجع سابق ، ص ص 101 – 102 ؛ البشرى ، المرجع ذاته ، ص 146 .
[3] البشرى ، المرجع ذاته ، ص ص 147 – 148 .
[4] كنعان ، المرجع ذاته ، ص 102 .
[5] بن علي ، المرجع ذاته ، ص 283 .

وقد حدد الصندوق حالات الفساد بالممارسات المرتبطة بتحويل الأموال العامة إلى غير المجالات المحددة لها ، وتـورط المـــوظفين الرسميين في عمليات تحايل جمركية أو ضريبية ، وإساءة استخدام احتياطي العملات الصعبة من قبل هؤلاء المـــوظفين ، واستغلال السلطة من قبل المشرفين على المصارف ، إضافة إلى الممارسات الفاسدة في تنظيم الاستثمار الأجنبي المباشر .[1]

وقد طرح الصندوق مجالين رئيسين لمساهمته في مكافحة الفساد ؛ المجال الأول في تطوير إدارة المـــوارد العامة ، ويشمل ذلك إصلاح الخ ـــــزينة ومديريات الضرائب وأسس إعداد الموازنات العامة وإجراءات ونظم المحاسبة والتدقيق ، أما المجال الثاني فهو خلق بيئة اقتصادية مستقرة وشفافة وبيئة أعمال نظامية تشمل تطوير القوانين المتعلقة بالضرائب والأعمال التجارية .[2]

(5) منظمة التجارة العالمية (World Trade Organization) :

أقرت منظمة التجارة العالمية في شهر كانون الأول / ديسمبر 1996 إنشاء وحدة عمل خاصة لمراقبة الشفافية في التبادلات الحكومية في الدول الأعضاء ، وتهدف الوحدة إلى القيام بدراسة عن الممارسات الحكومية في هذا الصدد بغرض صياغة المواد الأساسية لاتفاقية حول الفساد .[3]

(6) منظمة الشرطة الجنائية الدولية (International Police) :

تعتبر منظمة الشرطة الجنائية الدولية من أهم العناصر المكونة للجهود الدولية لمكافحة الفساد ، فقد طوّر " الإنتربول " مؤخرا نظاما متكاملا لتنفيذ القانون .[4]

وبصفتها المنظمة العالمية الوحيدة للشرطة ، فإن " الإنتربول " ملتزمة بتحقيق تفوق في مجال الاتصالات واستخدام معلومات الشرطة ، وقد أعطيت الأولوية لأنشطة تبادل المعلومات مثل التوقيت المناسب لتبادل المعلومات البوليسية الهامة لمكافحة عدد كبير من الجرائم الخطيرة بما فيها الفساد .[5]

وقد وضعت هذه المنظمة مقاييس عالمية شاملة لمكافحة الفساد في مرافق الشرطة وفرقها الميدانية ، وذلك في الجمعية العمومية للمنظمة التي عقدت في الكاميرون في عام 2002 ، والتي شارك فيها ممثلون لـ (169) دولة ، وتعتبر هذه المقاييس – رغم أنها غير ملزمة قانونا – ضرورية لأجهزة مهمتها الأساسية تبادل معلومات حساسة وخطيرة .[6]

---

[1] بن علي ، الآثار الاقتصادية والاجتماعية للفساد في الدول النامية ، مرجع سابق ، ص 283 .
[2] بن علي ، المرجع ذاته ، ص ص 283 – 284 ، نقلا عن : المؤسسة العربية لضمان الاستثمار ، **(الفساد : آثاره الاجتماعية والاقتصادية وسبل مكافحته)** ، سلسلة الخلاصات المركزة ، السنة الثانية ، إصدار 1999 ، الكويت ، ص 6 .
[3] بن علي ، المرجع ذاته ، ص 284 .
[4] البشرى ، الفساد والجريمة المنظمة ، مرجع سابق ، ص 145 .
[5] البشرى ، المرجع ذاته ، ص 145 : نقلا عن : www.Intrepol.in/speeches
[6] البشرى ، المرجع ذاته ، ص 145 .

(7) منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) :

تعتبر جهود منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية من أهم وأشمل المبادرات الدولية المبذولة لمكافحة الفساد ، وقد تركزت هذه الجهود في محاربة الرشوة في تبادلات الأعمال الدولية ومكافحة الفساد في المشتريات الممولة بالمساعدات .[1]

كما ساهمت هذه المنظمة في العديد من التوصيات الصادرة بخصوص مكافحة جريمة الفساد والحد منها ، ومن هذه التوصيات : التوصية حول الرشوة في العمليات التجارية لعام 1994 ، والتوصية المنقحة الخاصة بمكافحة الرشوة في العمليات التجارية الدولية لعام 1997 ، والتوصية بشأن تحسين السلوك الأخلاقي في قطاع موظفي الحكومة لعام 1998 .[2]

(8) الإتحاد الأوروبي :

واصل الإتحاد الأوروبي جهوده في مجال مكافحة الفساد بشكل عام ومحاربة الرشوة على المستوى الدولي بشكل خاص ، حيث كانت المحطة الأبرز في هذه الجهود تبني الإتحاد في شهر مايو / أيار 1997 مشروعا جديدا للسياسات المناهضة للفساد .[3]

وقد سمي هذا المشروع بالسياسة الأوربية ضد الفساد لعام 1997 ، وقد أعتبر هذا المشروع رسالة موجهة من لجنة المجموعة الأوروبية إلى المجلس والبرلمان الأوربيين ترسي العناصر الرئيسية لسياسة أوروبية لمكافحة الفساد ، حيث أن هناك حاجة للمزيد من العمل المنسّق بشأن أمور عديدة منها المصادقة على البروتوكول الأول لاتفاقية حماية المصالح المالية للمجموعة الأوروبية والمصادقة عليها ، وكذلك إلغاء الاقتطاع الضريبي فيما يتعلق بتقديم الرشوة للمسؤولين الأجانب .[4]

(9) منظمة الدول الأميركية :

وقعت (21) دولة عضوا في منظمة الدول الأميركية اتفاقية محاربة الفساد فيما بين الأعضاء في مارس / آذار 1996 ، وقد قامت الولايات المتحدة الأميركية بالتوقيع عليها في يونيو / حزيران 1997 .[5]

وتدعو هذه الاتفاقية إلى تجريم الفساد المحلي والرشاوى الدولية ، كما تتضمن مجموعة من الإجراءات الوقائية ضد الفساد ، وتشجّع الاتفاقية اشتراك القطاع الخاص في الجهود المبذولة لمكافحة الفساد .[6]

---

[1] بن علي ، الآثار الاقتصادية والاجتماعية للفساد في الدول النامية ، مرجع سابق ، ص ص 284 – 285 .
[2] بوب ، كتاب المـرجعية / الشفافية الدولية ، مـواجهة الفساد ، عناصر بناء نظام النـزاهة الوطني ، المرجع السابق ، ص ص 244 – 245 .
[3] بن علي ، المرجع ذاته ، ص 285 .
[4] بوب ، الرجع ذاته ، ص ص 239 – 240 .
[5] بن علي ، المرجع ذاته ، ص 285 .
[6] بن علي ، المرجع ذاته ، ص 285 .

وكما أشرنا سابقا ، تعد اتفاقية الدول الأميركية ضد الفساد لعام 1996 أول اتفاقية متعددة الأطـراف بشأن جـريمة الفساد في العالم ، حيث أن المنظمة تهـدف من هذه الاتفاقية إلى تشجيع وتقوية وتطـوير الآليات اللازمة من أجل الوقاية من جـريمة الفساد واكتشافها واستئصالها ومعاقبة مرتكبيها من ناحية ، وتشجيع وتسهيل وتنظيم التعاون بين هذه الدول من ناحية أخرى . [1]

(10) مؤتمر الشفافية والمساءلة ومكافحة الفساد :

عقد مؤتمر الشفافية والمسائلة ومكافحة الفساد في بيروت في 23 من تشرين أول عام 2003 بدعوة من برنامج إدارة الحكم في الدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وبمشاركة الاتحاد العربي للمصارف . [2]

وقد هدف هذا المؤتمر إلى إطلاق مبادرة حول سبل تعزيز الشفافية والمسائلة في الدول العربية ، والتحضير لمؤتمر باريس الذي نظمته منظمة التعاون الاقتصادي في مطلع عام 2004 ، كما طرح فيه مشروع القانون اللبناني لمكافحة الفساد لسنة 2003 الذي كان أول محاولة عربية لسن تشريعات تلبي ما جاء باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد . [3]

(11) المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد :

نظمت جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد في الرياض خلال الفترة من (6 – 8) أكتوبر / تشرين أول 2003 ، وقد خرج المؤتمر الذي شاركت فيه دول عربية وأجنبية وممثلون للجامعات والمنظمات الأهلية بتوصيات عديدة أهمها : الدعوى إلى المزيد من ترسيخ مبادئ العقيدة الإسلامية في مكافحة الفساد وتطبيق أحكام المسائلة المنصوص عليها في الشريعة الإسلامية وتضمينها في النظم والقوانين ، واستحداث وحدات رقابية داخل أجهزة العدالة الجنائية للحد من وقوع جريمة الفساد وإنشاء أجهزة متخصصة لملاحقة هذه الجرائم بعد وقوعها ، والدعوة إلى إجراء تقييم دوري للنظم والتشريعات لتطوير الكفاءة المطلوبة لمكافحة جرائم الفساد ، والتعاون بين الدول في مجال مكافحة الفساد عن طريق تبادل المعلومات والمساعدات القضائية . [4]

(12) المؤسسة العربية لضمان الاستثمار :

تعتبر الخلاصة التي أعدتها المؤسسة العربية لضمان الاستثمار أن الدول العربية هي الميدان الفعلي لتطبيق الاتفاقيات الخاصة بمكافحة الفساد ، ولعل أهم المصاعب التي ستواجه هذه الدول هو التكيف مع متطلبات تطبيق الاتفاقيات الرامية لمكافحة الفساد أو مواجهة تدابير عقابية منسقة ومؤثرة من قبل الصناعية والمؤسسات الدولية . [5]

---

[1] بوب ، كتاب المـرجعية / الشفافية الدولية ، مـواجهة الفساد ، عناصر بناء نظام النـزاهة الوطني ، المرجع السابق ، ص 240 .
[2] البشرى ، الفساد والجريمة المنظمة ، مرجع سابق ، ص 156 .
[3] البشرى ، المرجع ذاته ، ص 156 .
[4] المصدر : http://www.kfsc.edu.sa/docs/journal/14241R026/Reports/R026-R1.doc.cvt.aspx?Print=1
[5] البشرى ، المرجع ذاته ، ص 147 .

وإذا ما قيّمنا الدور الأردني في مكافحة ومجابهة جريمة الفساد عن طريق التوقيع على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية الخاصة بمكافحة الفساد والانضمام إلى المنظمات والهيئات والوكالات الدولية المتخصصة في مجال مكافحة الفساد ، فإننا نجد أن الأردن وقع على أهم اتفاقية دولية في ذلك المجال وهي اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2004 ، إضافة لانضمامه إلى أهم منظمة دولية متخصصة في مكافحة جريمة الفساد وهي منظمة الشفافية الدولية من خلال وضع الأردن في مؤشر النزاهة الدولي والسماح لهذه المنظمة بالتواجد في الأردن لقياس مستوى الفساد وخطورته داخل الأردن ، ولكن هل هذا يكفي ؟

نلاحظ على موقف الأردن من مكافحة الفساد ما يلي :

١ - أن إصدار قانون لمكافحة جريمة الفساد تنشأ بموجبه هيئة متخصصة لذات الغاية كان إجراءا متأخرا جدا بمقارنته بالتجربة التي انطلقت من القانون المقارن .[1]

٢ - أن من أهم الأسباب التي دعت إلى إصدار القانون المشار إليه وإنشاء الهيئة كذلك كان تجسيدا لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، ويكون تفسير ذلك بالتحرك الداخلي نتيجة لإملاء دولي ، ولم يكن ذلك تحركا ذو مصدر داخلي وطني .

٣ - أن الانضمام إلى منظمة الشفافية الدولية والدخول في مؤشر النزاهة وانتظاره سنة فسنة أمر لا يخدم المصلحة العامة المرجوة من مكافحة جريمة الفساد ، فالقول بتقدم الأردن على سلّم الدول في هذا المقياس لا يكون دائما هو سبب النجاح في مكافحة جريمة الفساد ، إنما قد يكون ذلك نتيجة لفشل دول أخرى عديدة في محاربة الفساد والحد منه .

إن ما ندعو له ليس إلا سوى إعادة النظر بالتشريعات الجزائية والحرص على خروج هذه التشريعات بمنظومة جزائية تجرّم الفساد بالصورة الصحيحة وتجعل من الجزاء الجنائي قوة قانونية رادعة ومحققة للعدالة الجنائية التي يتطلبها التشريع الجزائي ، بالإضافة إلى مراجعة تشريعات الإجراءات الجنائية بهدف إيقاع الجزاء الجنائي المقرر على من يستحقه ، فالتحرك الوطني الداخلي هو سر نجاح الدول وتقدمها على الصعيدين الداخلي الذي ننادي بالبدء فيه والدولي الذي نسعى للوصول إليه .

---

[1] تعد تجربة الولايات المتحدة الأميركية رائدة في الحرب على الفساد على الصعيدين الدولي والداخلي ، إذ بدأت هذه التجربة منذ صدور قانون ممارسات الفساد الأجنبية The Foreign Corrupt Practices Act سنة 1977 بتجريم تقديم الرشوة إلى مسؤولين أجانب من شركات لها قواعد في أراضيها ، البشرى ، الفساد والجريمة المنظمة ، مرجع سابق ، ص 149 . كما تشكلت في فرنسا العديد من اللجان لوضع المقترحات العملية لمكافحة الفساد موضع التنفيذ ، وكان من تلك اللجان لجنة (سيفوان) التي تقدمت بثمانية عشر اقتراحا ناقشتها لجنة من رجال القانون برئاسة أول رئيسة فخرية لمحكمة التمييز الفرنسية (روزليس) ، وتقدمت بـ (27) اقتراحا كلها تنصب على طرق تدعيم النيابة العامة لمكافحة الفساد بصورة فاعلة ، كما استحدثت هونج كونج عام 1973 هيئة مستقلة لمكافحة الفساد Independent Commission Against Corruption تعنى بمكافحة الفساد ومحاربة هذه الجريمة الخطيرة ، وكذلك البحث عن الحلول والوسائل الكفيلة بمكافحة الفساد والوقاية منه ، عباس ، الفساد هذا الداء الوبيل ، مرجع سابق ، ص 74 .

المطلب الثاني
الصعوبات التي تواجه مكافحة الفساد

تعد جريمة الفساد من أخطر الجرائم ذات التأثير المباشر على المجتمع ، حيث أصبح الفساد ظاهرة تعاني منها الدول كافة دون استثناء ، مما دعا دول العالم إلى التصدي لهذه الجريمة على الصعيدين الدولي والداخلي ، وذلك كما سبقت الإشارة إليه .

وتتطلب عملية مكافحة جريمة الفساد البحث عن الصعوبات والعقبات التي تعترض تطبيق القانون الذي يجرم الفساد ويحد منه ، ذلك أن الوصول إلى هذه الصعوبات والعقبات يجعل من السهولة بمكان العمل على تذليلها ومعالجتها بالكثير من الحلول التي يجب أن تكون ناجحة وناجعة حتى تقلل من ظاهرة الفساد وتحد من هذه الظاهرة كجريمة جزائية .

وبالتالي فإن الارتباط أضحى وثيق الصلة بين مكافحة جريمة الفساد والعقبات والصعوبات التي تواجه هذه المكافحة ، حيث أن دولة القانون يجب أن تبحث عما يعيق تطبيق القوانين – وأهمها القانون الجزائي – لتكون عمليات مكافحة هذه الجريمة ذات نتيجة وذات أثر على المجتمع الذي يسعى القانون الجزائي إلى حمايته عن طريق التجريم .

إن من البديهي القول بأن مفهوم الفساد بشكل عام ومصطلح جريمة الفساد بشكل خاص ذو صفة متغيرة ومتحركة ، فهي متغيرة بتغير الحضارات والأزمان ومتحركة بتطور الشعوب والتقدم العلمي والتكنولوجي ، مما يعقد من مواجهة هذه الجريمة والحد من ارتكابها ، ذلك أن من أهم الأسباب التي تعيق مكافحة الفساد غياب الأطر القانونية والمؤسسية التي يمكن من خلالها تطويق هذه الجريمة .[1]

وبالتالي فإن البحث في جريمة الفساد يتطلب الحديث عن المشكلات التي تواجه تطبيق القانون على مرتكبي الجريمة من ناحية ، والتطرق إلى ما يقلل من فرص مكافحة الفساد من ناحية أخرى .

كل ذلك دعانا إلى التمييز بين العقبات غير القانونية التي تواجه مكافحة جريمة الفساد ، والتي نستطيع القول بأنها الأسباب الاقتصادية والاجتماعية والإدارية التي تساعد في ارتكاب جريمة الفساد ، وبين الصعوبات القانونية الموضوعية والإجرائية التي يستوجب حلها اللجوء إلى تعديل التشريعات السارية أو إصدار واستحداث تشريعات جديدة تحد من ارتكاب الجريمة .

لذلك سوف نقسم البحث في هذا المطلب إلى فرعين ؛ نتناول في الفرع الأول : الصعوبات القانونية في مكافحة الفساد ، ونتناول في الفرع الثاني : العقبات غير القانونية في مكافحة الفساد ، وذلك على النحو الآتي .

---

[1] عادل عبد اللطيف ، الفساد كظاهرة عربية وآليات ضبطها ، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية ، بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية ، بيروت ، 2004 ، ص ص 384 – 385 .

الفرع الأول
الصعوبات القانونية في مكافحة الفساد

على الرغم من كثرة التشريعات العربية التي تستهدف ممارسات الفساد ، فإن أفضل ما يقال عن مردودها العملي أنه متواضع جدا ، مما يعكس فشل سياسات مكافحة هذه الجريمة وقصورها عن ملاقاة تطلعات المواطنين وتدعيم ثقتهم في الاقتصاد ، وعن مواكبة موجة العولمة والتحديث الاقتصادي والقانوني التي بدأت تجتاح الوطن العربي منذ فترة . [1]

وتحتاج دراسة الصعوبات التي تواجه مكافحة الفساد إلى البحث في الواقع التشريعي للوصول إلى كفاية ونجاعة الأطر المؤسسية والقانونية التي توخاها واضعوها وسيلة لمكافحة الفساد ، وقد تكون اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد خير مثال لقياس فعالية التشريعات وشمولها ، سيّما وأن هذه الاتفاقية العالمية تتضمن إستراتيجية شاملة لمكافحة الفساد سوف تفرض نفسها كحد أدنى للتشريع الإصلاحي في أي دولة تنظم إليها . [2]

فالتشريع بشكل عام هو الوجه المشرق للدولة ، وهو الذي يحكّم على المجتمع وعلى الأفراد بشتى صورهم الالتزام بما جاء فيه من ناحية واحترامه الكامل من ناحية أخرى ، مما يستدعي الالتفات إلى التشريعات وخاصة الجزائية بوجهيها القانوني أو الموضوعي والإجرائي أو الشكلي .

إن العقبة الأولى التي تواجه الوجه المؤسسي القانوني لعملية مكافحة الفساد هي أن آليات ضبط هذه الأخيرة ليس لها كيان مادي موحد ، فهي عبارة عن مجموعة من القوانين والقرارات والأنظمة المبعثرة بشكل أساسي بين القانون الإداري والقانون المصرفي والقانون المالي والضريبي والقانون الجزائي بالإضافة إلى السياسات التي تدعمها والمؤسسات التي ترعى تطبيقها وتفسيرها . [3]

وبناء على ذلك فإن النظر في مدى فعالية هذه المنظومة المعقدة وفي قدرتها على الاستجابة لمتطلبات الاقتصاد العالمي الجديد يتطلب البحث في مدى تواجد نصوص مكافحة الفساد في التشريعات والبحث في جدية تطبيقها وقدرتها في ظل إطاريها الإجرائي والمؤسسي على مكافحة الفساد ، سيّما بوجهه الجديد المتعولم . [4]

إن المظلة القانونية – إذا ما توفرت – كفيلة بمكافحة معظم أشكال الفساد التقليدية المنتشرة في مؤسسات وإدارات الدولة ، بالإضافة إلى مؤسسات القطاع الخاص ، ولكن هذا لا يعني أننا أمام منظومة جزائية متكاملة ومنيعة ، حيث أنه لم يتم إخضاع بعض الممارسات لنصوص عقابية ، أو اقتصر في أحسن الحالات على عدد محدود جدا في التشريعات العربية ، فيما تطورت بعض الممارسات الأخرى لتصبح غير تقليدية وبالتالي مستعصية على أي ملاحقة تقليدية . [5]

---

[1] عبد اللطيف ، الفساد كظاهرة عربية وآليات ضبطها ، مرجع سابق ، ص 390 .
[2] عبد اللطيف ، المرجع ذاته ، ص 390 .
[3] عبد اللطيف ، المرجع ذاته ، ص 390 .
[4] عبد اللطيف ، المرجع ذاته ، ص ص 390 – 391 .
[5] عبد اللطيف ، المرجع ذاته ، ص 392 .

ولهذا فإن البحث في الصعوبات القانونية التي تواجه مكافحة جريمة الفساد يتطلب تسليط الضوء على الصعوبات الموضوعية والصعوبات الإجرائية والتي تقف عائقا أمام عمليات مكافحة هذه الجريمة الخطيرة ، حيث سيتم تناولهما في الفقرتين التاليتين عبر تخصيص الفقرة الأولى للصعوبات الموضوعية والفقرة الثانية للصعوبات الإجرائية ، وذلك كما يلي .

الفقرة الأولى
الصعوبات الموضوعية

تمثل الصعوبات القانونية الموضوعية أبرز تحد لمكافحة جريمة الفساد ، فهذه الجريمة الخطيرة تحتاج إلى تشريع جزائي ذو قوة قانونية رادعة ، كما يجب أن يتعامل المشرع الجزائي مع مرتكب جريمة الفساد بشيء الشدة وعدم التساهل ، وذلك للآثار السلبية الناجمة عن هذه الجريمة .

ويمكن الحديث عن أهم العقبات القانونية التي تواجه مكافحة جريمة الفساد ، والتي نرى أنها تكمن بما يلي :

(١) الثغرات القانونية الموجودة في التشريعات الجزائية .

إن لغموض النصوص القانونية وعدم وضوحها في التشريعات الجزائية وكذلك الاختلاف في النص القانوني مابين دولة وأخرى تتواجد الفرص السانحة لانتشار جريمة الفساد ، بل قد يكون اختلاف التشريعات في دولة واحدة سببا لاستشراء هذه الجريمة الخطيرة ، مما يعطي الأحكام الصادرة في صور جريمة الفساد العديدة قوة يصعب تجنبها .[1]

وعلى صعيد دولة المؤسسات ودولة القانون ، فإنه ليس من اللازم وجود عدد كبير من القوانين والتشريعات التي تجرم الفساد ، إنما ينبغي ألا يكون التشريع الجزائي عرضة لممارسات هذه الجريمة بشتى صورها ، حيث أن ذلك يؤدي إلى أن تعتبر نصوص القوانين غير ذات أهمية تجاه استغلال السلطة وضعف التفسيرات القانونية .

وبناء على ذلك ، ولكي تأخذ التشريعات الجزائية بعدها الصحيح يشترط أن يكون البناء القانوني لوسائل مواجهة جريمة الفساد متميزا بالعبارات الدقيقة التي تحدد الأفعال محل التجريم تحديدا دقيقا ، إضافة إلى الابتعاد عن الغموض في التشريع الذي يصعب معه تحديد المعنى ، فيجب أن تكون التشريعات الجزائية فعّالة وحديثة وخاضعة للمراجعة الدورية وتفسّر وتنفذ بشكل واضح وحازم وعادل .[2]

---

[1] عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود ، **الفساد والإصلاح** ، منشورات اتحاد الكتاب العرب ، دمشق ، 2003 ، ص 138 .
[2] الشيخ داود ، المرجع ذاته ، ص ص 140 – 141 .

(٢) إغفال التشريعات الجزائية للقطاع الخاص .

إن عدم تطرق التشريعات الجزائية بشكل كافٍ للممارسات التي تقوم على أفعال الاستيلاء على الأموال والممتلكات في القطاع الخاص يساعد في ارتكاب هذا القطاع العديد من صور جريمة الفساد ، إضافة إلى تغوله على المجتمع وتأثيره على القطاع العام . [1]

وعلى الرغم من أن الأوصاف الجزائية التي تمارس من قبل القطاع الخاص تنطبق على الأوصاف الجزائية العامة ، إلا أن ذلك لا يعني عدم ضرورة تجريمه بمقتضى وصف خاص . [2]

إن قصور التشريع الجزائي سيؤثر سلبا في درجة الحماية الجزائية ضد جريمة الفساد ذات التأثير الخطير في ظل نمو الاقتصاد الحر ، لذا لا بد للنصوص التشريعية – وخاصة الجزائية – أن تعالج هذا النقص وتخصص هذا الجرم بنص خاص ، وذلك كما فعلت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سالفة الذكر ، سيّما وأن القطاع الخاص آخذ بالتوسع يوما بعد يوم مما يستتبعه ذلك من زيادة في تأثيره في حياة الناس اليومية وسلامة الاقتصاد الوطني . [3]

(٣) التطور السريع في الثورة التقنية وث ـ ورة الاتصالات والتقدم العلمي والتكنولوجي .

شكّل التطور المتسارع في الثورة التقنية والنمو السريع والعولمة والتقدم العلمي والتكنولوجي المطرد أساسا لنمو جريمة الفساد وازدياد في ارتكابها ، إضافة إلى تخفي مرتكبي جريمة الفساد بوسائل مبتكرة ، وبالتالي تبقى جريمة الفساد بعيدة عن منال التشريع الجزائي التقليدي . [4]

وقد كشف النقاب من خلال الدراسات واللقاءات الدولية المتخصصة عن مشكلات الفساد عبر وسائل الاتصال ، حيث تجسد ذلك في جرائم التزوير والاحتيال والجريمة المنظمة وغيرها من صور جريمة الفساد عبر وسائل اتصال الشبكة الدولية للمعلومات (الإنترنت) . [5]

وعلى الرغم من أن النصوص الجزائية قد عالجت معظم صور جريمة الفساد ، إلا أنها لم تحيط إحاطة كاملة بجوانب هذه الأفعال ، إضافة إلى أنها لم تقدم الحلول الناجعة ضد هذه الجريمة ، إذ يمكن لهذه النصوص أن تكون فعّالة في إطار مكافحة الفساد الصغير كرشاوى صغار الموظفين العمـوميين أو حصولهم

---

[1] عبد اللطيف ، الفساد كظاهرة عربية وآليات ضبطها ، مرجع سابق ، ص ص 392 – 393 .
[2] عبد اللطيف ، المرجع ذاته ، ص ص 392 – 393 .
[3] عبد اللطيف ، المرجع ذاته ، ص 393 .
[4] الشيخ داود ، الفساد والإصلاح ، مرجع سابق ، ص 109 وما بعدها ؛ عبد اللطيف ، المرجع ذاته ، ص 393 .
[5] الشيخ داود ، المرجع ذاته ، ص ص 111 – 112 .

على عمولات لا ينص عليها القانون ، غير أنها لن تكـــون كافية لمكافحة الفساد الكبير الذي تطورت أساليبه ووسائله بسبب تطور التكنولوجيا وأساليب المحاسبة الالكتـــرونية من جهة وانتشار المصارف والشـركات الصـورية وارتباطات الشركات التجارية دوليا من جهة أخرى .[1]

وإضافة إلى أن العديد من جرائم الفساد ترتكب ضمن آليات عمل وسائل الاتصال ، إلا أن الاختراق عبر وسائل الاتصال في ارتكاب جريمة الفساد بات أمرا متكررا ، وأبرز ما تتم هذه الجريمة بصورة اختراق نظم الانتخابات عبر ثورة المعلومات والاتصالات .[2]

ومن هنا تبرز ضرورة النظر إلى عملية مكافحة جريمة الفساد ليس فقط من منظار قانون العقوبات فحسب ، بل في منظار يتيح لنا رؤيتها كمنظومة متكاملة تضم إضافة إلى ما سبق إطارا إجرائيا فعالا ومؤسسات شفافة تخضع للمسائلة وحكم القانون .[3]

(٤) عدم تجريم الإثراء غير المشروع .

يعد تجريم الإثراء غير المشروع أحد تقديمات القوانين الجزائية لعملية مكافحة جـريمة الفساد ، فتجـــريم فعل الإثـــراء غير المشروع يعد وسيلة مكافحة إحدى أهم صور جريمة الفساد انتشارا ، والتي تعجز النصوص الجزائية عن الإحاطة به .[4]

وعلى الرغم من خطورة جريمة الكسب أو الإثراء غير المشروع والتي تعد أحد أهم تطبيقات جريمة الفساد ، إلا أن قانون هيئة مكافحة الفساد لم يعتبرها إحدى جرائم الفساد ، وهو أمر مستغرب ويعد من أهم المآخذ على هذا القانون ، وإن كانت هذه الجريمة تعد جريمة فساد بصورة غير مباشرة وفقا لنص المادة 5 / ز من ذات القانون .[5]

ولم يلقَ تجريم الإثراء غير المشروع ترحيبا واسعا كباقي صور جريمة الفساد المجرّمة ، ذلك أنه يعد انتهاكا لقرينة البراءة ، أو على الأقل نقلا غير مبرر لعبء الإثبات بوضعه على عاتق المتهم أو المشتبه به ، بحيث يضطر أخيرا إلى إثبات مشروعية مصدر ثروته مع ما يتطلبه ذلك من إجراءات ومن تدخل في شؤون الفرد المالية والإدارية .[6]

---

(1) عبد اللطيف ، الفساد كظاهرة عربية وآليات ضبطها ، مرجع سابق ، ص 393 .
(2) الشيخ داود ، الفساد والإصلاح ، مرجع سابق ، ص ص 111 – 120 .
(3) عبد اللطيف ، المرجع ذاته ، ص 393 .
(4) عبد اللطيف ، المرجع ذاته ، ص ص 393 – 394 .
(5) نصت المادة 5 / ز من قانون هيئة مكافحة الفساد على أن : (يعتبر فسادا لغايات هذا القانون ما يلي : ز . جميع الأفعال الواردة في الاتفاقيات الدولية التي تعنى بمكافحة الفساد وانضمت إليها المملكة .) .
(6) عبد اللطيف ، المرجع ذاته ، ص 394 .

ومع ذلك فقد جرّمت اتفاقية الأمم المتحدة فعل الإثراء غير المشروع في المادة 20 منها ، وذلك بشكل ألزم الدول الأطراف تجريم هذا الفعل ، حيث سبقت الإشارة إلى ذلك .[1]

وتعد التجربة الأردنية في تجريم الإثراء غير المشروع تجربة حديثة جدا بالمقارنة مع غيرها من الدول [2] ، إذ عَرف الأردن هذه الجريمة تحت مسمى آخر وهو إشهار الذمــة المالية ، وكان ذلك بصدور قانــون إشهار الذمة المالية رقم 54 لسنة 2006 ، والذي جرّم الإثراء غيــر المشــروع في المادة (6) منه [3] ، كما وضــع هــذا القانــون الجزاء الجنائي على مرتكبه وعلى المتخلف عن تقــديم إقرارات ذمته المالية في المــواد (11 – 12) منه [4] .

وعلى الرغم من إصدار مثل هذه القوانين إلا أنها تبقى عاجزة عن تحقيق نتيجة إيجابية ، فمن الناحية الموضوعية يصطدم التطبيق بضبابية النصوص المخالفة أصلا لمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات من جهة ، وبطبيعة البناء القانوني للجريمة الذي يعكس قرينة البراءة في الإنسان من جهة أخرى ، وبالتالي سيجمّد ذلك تطبيق النصوص ما لم يعرضها للطعن أو الإبطال .[5]

وباعتقادي أن هذه القوانين لا تعد مخالفة لمبدأ الشرعية ، ذلك أنه ليس هنالك من ضرر في قلب قرينة البراءة أو نقل عبء الإثبات في بعض الحالات ، وخصوصا في هذه الجريمة التي ترتكب من قبل فئة أو طبقة معينة طبقات المجتمع .

ويجب التفكير في إعادة النظر بصياغة النموذج القانوني لجريمة الإثراء غير المشروع وغيرها من جرائم الفساد ، بحيث نجعل من هذه النماذج ضمانة أولية ضد تطور أساليب ووسائل ارتكاب جريمة الفساد ، كما يجب تفعيل قانون إشهار الذمة المالية سالف الذكر والتعامل مع نصوصه بجدية أكثر ، خاصة وأنه يحتوي على جريمة تعد خطيرة جدا .

---

[1] راجع ص 129 من هذه الرسالة .
[2] صدر قانون الإثراء غير المشروع اللبناني رقم (154) لسنة 1999 بتاريخ 27 / 11 / 1999 ، كما صدر في مصر القانون رقم (62) لسنة 1975 بشأن جريمة الإثراء غير المشروع سمي بـ (قانون الكسب غير المشروع) .
[3] نصت المادة (6) من قانون إشهار الذمة المالية على أن : (يعتبر إثراء غير مشروع كل مال منقول أو غير منقول منفعة أو حق منفعة يحصل عليه أي شخص تسري عليه أحكام هذا القانون لنفسه أو لغيره بسبب استغلال الوظيفة أو الصفة ، وإذا طرأت زيادة على ماله أو على مال أولاده القصر بعد توليه الوظيفة أو قيام الصفة وكانت لا تتناسب مع مواردهم وعجز هذا الشخص عن إثبات مصدر مشروع لتلك الزيادة فتعتبر ناتجة من استغلال الوظيفة أو الصفة .) .
[4] نصت المادة (11 / أ) من قانون إشهار الذمة المالية على أن : (يعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة كل من حصل على إثراء غير مشروع لنفسه أو لغيره وبغرامة تعادل مقدار ذلك الإثراء ورد مثله .) ، ونصت المادة (12) من ذات القانون على أن : (يعاقب بالحبس أو بالغرامة أو بكلتا هاتين العقوبتين أي شخص شملته أحكام المادة 2 من هذا القانون إذا تخلف دون عذر مشروع عن تقديم إقرارات الذمة المالية رغم تبليغه بذلك .) .
[5] يشير الباحث عادل عبد اللطيف إلى حكم قضائي صادر عن محكمة النقض المصرية يقضي ببراءة أحد المسؤولين ، ممتنعة عن تطبيق قانون الكسب غير المشروع بحجة مخالفته للدستور ، حيث جاء بهذا الحكم : (حيث أنه يزعزع قرينة البراءة في الإنسان حتى إثبات الإدانة ، وهي القرينة التي نصت عليها المادة 67 من الدستور المصري) ، عبد اللطيف ، الفساد كظاهــرة عربية وآليات ضبطها ، مرجع سابق ، ص 395 .

الفقرة الثانية
الصعوبات الإجرائية

لا شك بأن النصوص العقابية تحتاج إلى إطار إجرائي فعّال تتمكن عبره من أن تكافح جريمة الفساد ، وذلك تفاديا من أن تصبح هذه النصوص حبرا على ورق ومجرد سلاح في يد السلطة تجرّده على من تشاء وترده عمن تشاء ، وبالتالي يقع على عاتق التشريعات أن تؤمّن إطارا إجرائيا فعالا لمواكبة النصوص العقابية وتفعيلها . [1]

إن البحث في الأطر الإجرائية لمكافحة جريمة الفساد يكشف الكثير من العيوب التي وإن كان يتم تدارك بعضها فإنها ما زالت تُضعف القدرة على الإصلاح ، فكان لا بد لأي نظام إجرائي أن يتضمن عددا من العناصر الأساسية التي لا بد منها لتشكيل إطار فعّال يمكن من خلاله إقامة منظومة متكاملة لمكافحة الفساد . [2]

وبالرغم من وجود العديد من الصعوبات الإجرائية التي تواجه مكافحة جريمة الفساد ، إلا أننا سوف نبحث أهم هذه الصعوبات ، وهي :

(١)سلطات الملاحقة :

إن وجود سلطة فعّالة لملاحقة مرتكبي جريمة الفساد يشكّل أحد العناصر الأساسية في منظومة مكافحة الفساد ، ولا بد لهذه السلطات أن تكون متخصصة ومستقلة ومدربة ومجهزة بشكل كامل بحيث تتمكن من الإحاطة بجميع أوجه الفساد ، سيّما الفساد المنظم الذي نجده في إطار جرائم غسل الأموال وجرائم الفساد التي تعتمد على الوسائل التقنية الحديثة .

وبالرغم من أن سلطات الملاحقة موجودة ولكن تخصصها غير فعّال ؛ فتخصص بعضها فيه بعض الشمولية بحيث يُلقى على عاتقها عبء ملاحقة كل الجرائم المتعلقة بالمال العام ، وتخصص بعضها مجزوء بحيث ينحصر في وجه من وجوه الفساد دون غيره ، فقلما تجد تفرعا بني على أساس تخصيص يمكّن هذه السلطات من الملاحقة الفعّالة لكل أوجه الفساد ، ذلك على الرغم ، ذلك على الرغم من إيجاد بعض الهيئات المفترض تخصصها في مجالات معينة ، إلا أن انتزاع قدرة هذه الهيئات على الإدعاء والملاحقة منها يضعف من فاعليتها الإجرائية ويحد من جدية تأثيرها . [3]

ومع ذلك فإن عيب سلطات الملاحقة الأكبر لا يكمن في درجة تخصصها فحسب بل في مدى استقلاليتها ، فاستقلالية سلطات الملاحقة مكرّس على صعيد النصوص القانونية ، فالنواب العامون يتمتعون بنفس الضمانات التي يتمتع بها القضاة .

---

[1] عبد اللطيف ، الفساد كظاهرة عربية وآليات ضبطها ، مرجع سابق ، ص 395 .
[2] عبد اللطيف ، المرجع ذاته ، ص ص 395 – 396 .
[3] عبد اللطيف ، المرجع ذاته ، ص 396 .

إن ذلك يؤدي إلى الانتقائية في تحريك الدعاوى المتعلقة بالفساد ، لذا كان لا بد من أجل وجود سلطة ملاحقة فعّالة أن يكون عناصر الملاحقة أشخاصا مدربين ومؤمّنين بالموارد اللازمة ، وهذا ما لا يوجد لعدم وجود إطار ملزم ومنظم وواضح يفرض تدريب النواب العامين ، سيّما المختصين بمكافحة الفساد .[1]

(٢) الولاية القضائية :

يكتسب طرح إشكالية عدم تكامل معايير الولاية القضائية أهمية إضافية في ظل العولمة الاقتصادية وتحول الشركات الكبرى من وطنية إلى عبر وطنية ، فتكامل هذه المعايير من شأنه أن يضيق الخناق على مرتكبي جريمة الفساد ، بحيث يمكّن السلطات المختصة من ملاحقتهم بغض النظر عما قد يلجأون إليه من وسائل احتيالية للنفاذ من قبضة الاختصاص القضائي لسلطة دولة ما ، فمرتكبي جريمة الفساد عادة ما يستفيدون من ثغرات تشريعية توفر إمكانية تملصهم من ولاية القضاء ، إما لنقص في قواعد الولاية القضائية وإما لتوزّع أركان أفعال جرائم الفساد المنظم بين أكثر من دولة .[2]

إن صعوبة مكافحة الفساد الناجمة عن الولاية القضائية تكمن في إشكاليتين هما[3] :

أ - الإبلاغ :

فعدم حماية الأشخاص الذين يقومون بالإبلاغ عن جرائم الفساد أو برامج فعّالة لحماية الشهود في مثل هذه القضايا ، يؤدي إلى خسارة سلطات الملاحقة دور الشهود الأساسي في الكشف عن تفاصيلها السرية والتعرف على مرتكبيها .

ب - التقصي :

ينقص عملية التقصي تنظيم العلاقات بين الأجهزة والمؤسسات ذات السلطة بجريمة الفساد ، حيث لا بد من ربط وتشجيع التعاون بين أجهزة التحري والاستدلال على اعتباره واجبا قانونيا .

---

[1] عبد اللطيف ، الفساد كظاهرة عربية وآليات ضبطها ، مرجع سابق ، ص 396 .
[2] عبد اللطيف ، المرجع ذاته ، ص 397 .
[3] عبد اللطيف ، المرجع ذاته ، ص ص 398 – 399 .

(٣) المسؤولية الجزائية للأشخاص المعنوية :

إن عدم تكريس المسؤولية الجزائية للأشخاص المعنويۃ في إطار الأحكام العامة لقانون العقوبات أو النص عليها بصورة بسيطة وكذلك تجريم بعض الأفعال التي تقوم به هذه الأشخاص يزيد من ارتكاب جريمة الفساد ويقلل من مكافحة هذه الجريمة الخطيرة .

ولعل تكريس المسؤولية الجزائية للأشخاص المعنوية بنص عام وشامل يخدم فعالية النصوص الجزائية ، لأنه يتيح معاقبة الشركات والهيئات المعنوية كما يجيز إخضاعها للتدابير الاحترازية ، وتتجلى أهمية هذا النوع من النصوص في مكافحة الفساد المتخفي بثوب الشركات الكبرى والتي تستخدم كغطاء للكثير من عملياته ، سيّما في عهد انفتاح الأسواق وتبني منظومة الاقتصاد الحر .[1]

(٤) الحصانات والامتيازات :

تشكل مسألة الحصانات والامتيازات عقبة أساسية لعمليات مكافحة الفساد ، ذلك أن جرائم الفساد تزدهر في القطاعات العامة المعنية بهذه الحصانات في المقام الأول ، مما يحد من مساءلة بعض الأشخاص أو ملاحقتهم عن الجرائم التي تقع بسبب عملهم الوظيفي أو بمناسبته .[2]

إن الكثير من جرائم الفساد تقع ضمن نطاق عمل من يتمتع بالحصانة والامتياز ، حيث يمتلك هؤلاء الأشخاص ما يكفي من الحصانات السياسية والبراغماتية ، مما يوقع هذه الجرائم ضمن نطاق يصعب وصول سلطات الملاحقة إليه ، مما يحول دون الحصول على الأدلة ويبطئ من عمليات التحقيق لإخفاء آثار الجريمة .[3]

الفرع الثاني
العقبات غير القانونية في مكافحة الفساد

تقف العديد من العقبات غير القانونية أمام عمليات مكافحة جريمة الفساد ، وتحول هذه العقبات دون وصول الجهود المطلوبة في عمليات المكافحة للمستوى المأمول والتي تسعى إليها الدول ، إضافة إلى وجود جهات عديدة تساعد في تطور جريمة الفساد وبقائها وذلك تبعا للمصلحة المتأتية من هذه الجريمة ، مما يعيق من مكافحة هذه الجريمة والازدياد المتسارع في هذه العقبات .

---

[1] عبد اللطيف ، الفساد كظاهرة عربية وآليات ضبطها ، مرجع سابق ، ص 400 – 401 .
[2] عبد اللطيف ، المرجع ذاته ، ص 401 .
[3] عبد اللطيف ، المرجع ذاته ، ص 401 .

وتعد العقبات التي تواجه مكافحة جريمة الفساد من الأسباب التي تساعد في ارتكاب الجريمة مما يصعب من المكافحة ويغيبها عن المجتمع ، حيث تؤثر هذه العقبات في الحد من جريمة الفساد وتهيئ من وجود المرتع الخصب لمرتكبي هذه الجريمة الخطيرة .

إن بعض صور جريمة الفساد وأشكالها وآليات ممارساتها هي حصيلة الاتجاهات والأنماط السلوكية السائدة في الهياكل الاقتصادية والإدارية ، حيث تقوم هذه الجريمة على عدد من الأساليب والطرق التي يعلم بها أصحاب الخبرة من اقتصاديين وإداريين .

وإذا كانت هنالك العديد من عقبات مكافحة جريمة الفساد فإننا سوف نركز على أهمها وهي العقبات الاقتصادية والعقبات الإدارية ، ذلك أن القانون يستطيع السيطرة على هذه العقبات ، كما يلعب القانون الجزائي دورا هاما في الحد من هذه العقبات عبر تجريمه للأفعال ذات الصلة بالاقتصاد من جهة وكل ما يتعلق بالإدارة من جهة أخرى .

لذلك فإننا سوف نبحث في هذا الفرع عقبات مكافحة جريمة الفساد الاقتصادية والإدارية عبر تقسيمه إلى فقرتين ؛ نتناول في الفقرة الأولى : العقبات الاقتصادية ، وفي الفقرة الثانية : العقبات الإدارية ، وذلك كما يلي .

الفقرة الأولى
العقبات الاقتصادية

تشكل مكافحة جريمة الفساد عبر الاقتصاد أهمية كبيرة ، حيث أن السيطرة على الاقتصاد تحد من ارتكاب جريمة الفساد ، إلا أن العديد من الأمور التي تتفرع عن الجانب الاقتصادي تعيق عمليات المكافحة ، مما يجعلها عقبات يجب البحث عن الحلول العلمية والقانونية المدروسة للسيطرة على مسبباتها والقضاء عليها .

إن للعلاقات الاقتصادية بين الدول وللتوجه الدولي نحو الانفتاح الاقتصادي عبر اقتصاديات السوق وحرية التجارة دور هام في ارتكاب العديد من المؤسسات الاقتصادية والشركات جرائم فساد ، كما أن للاقتصاد الداخلي دور بارز في ازدياد جريمة الفساد وسريانها بالمجتمع .

وتبرز العقبات الاقتصادية التي تواجه مكافحة جريمة الفساد بالعديد من الأمور ، والتي من أهمها :

(١)تدني كفاءة الاستثمار العام وإضعاف مستوى الجودة في البنية التحتية العامة :

فتحد جريمة الفساد – وأبرز صورها جريمة الرشوة – من الموارد المخصصة للاستثمار أو تسيء توجيهها أو تزيد من كلفتها ، بالإضافة إلى تداخل جرائم الواسطة والمحسوبية في اختيار المشروعات الإنشائية وانتشار الغش ، مما يسفر عن تدني نوعية المنشآت العامة . [1]

---

[1] جورج العبد ، **العوامل والآثار في النمو الاقتصادي والتنمية** ، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية ، بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية ، بيروت ، 2004 ، ص 224 .

(٢)ارتفاع مستويات الإنفاق العسكري :

يتضمن الإنفاق العسكري عناصر يصعب على هيئات المراقبة أو المجالس التشريعية الحكم على مصداقيتها ، حيث يوفر ذلك فرص كبيرة لارتكاب العديد من صور جريمة الفساد وذلك من خلال إدعاء السلطات ضرورة السرية في شراء الأسلحة ، إضافة إلى وجود علاقة سالبة وثيقة بين الإنفاق العسكري ومعدلات النمو نظرا للطابع الاستهلاكي الذي يتسم به هذا الإنفاق ودوره في تحويل الموارد بعيدا عن أوجه الاستثمار المجدي . [1]

(٣)تردي حالة توزيع الثروة والدخل :

إن من أهم معوقات مكافحة جريمة الفساد الأثر السلبي الذي يحدثه توزيع الثروة والدخل من خلال استغلال أصحاب النفوذ لمواقعهم المميزة في المجتمع وفي النظام السياسي ، مما يتيح لهم الاستئثار بالجانب الأكبر من المنافع الاقتصادية التي يقدمها النظام ، بالإضافة إلى قدرتهم على مراكمة الأصول بصفة مستمرة مما يؤدي إلى توزيع الفجوة بين هذه النخبة وبقية أفراد المجتمع . [2]

(٤)تراجع مؤشرات التنمية البشرية :

إن هنالك العديد من الأسباب التي تقلل من الموارد الموجهة نحو أهداف التنمية البشرية ، كما تضعف كفاءة الموارد المخصصة لها ، مما يؤدي إلى ضعف الجهود في محاربة جريمة الفساد ومواجهتها . [3]

كما تكمن العقبات الاقتصادية بقصور دور الدولة في إعادة توزيع الثروة وتشكيل التعددية الطبقية ، وارتفاع معدلات البطالة وضعف مستوى الدخول ، وافتقار القوانين والأنظمة للعدالة والوضوح وكثرة القيود والاستثناءات ، وغياب الشفافية في استخدام الموارد المالية والتكتم والسرية في التعامل مع المساعدات الاقتصادية والبرامج التصحيحية ، وإقامة المشاريع الاقتصادية غير الإنتاجية التي تعظم المنافع الفردية على حساب المصالح الجماعية ، إضافة إلى احتكار مراكز اتخاذ القرار الاقتصادي بيد فئة قليلة من المسؤولين . [4]

كما يمكن القول بالفقر والأزمات الاقتصادية وتردي الدخول وارتفاع معدلات البطالة واستمراريتها كعامل اقتصادي مساعد على ارتكاب جريمة الفساد . [5]

---

[1] العبد ، العوامل والآثار في النمو الاقتصادي والتنمية ، المرجع السابق ، ص 225 .
[2] العبد ، المرجع ذاته ، ص 225 .
[3] العبد ، المرجع ذاته ، ص 226 .
[4] ديالا الحاج عارف ، **رصد اتجاهات موظفي الإدارة العليا في أجهزة الإدارة العامة السورية إزاء بعض أشكال الفساد وممارساته** ، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، مجلة علمية محكمة دورية ، المجلد 21، العدد الأول ، 2005 ، ص ص 254 – 255 .
[5] أبو حمود ، الفساد ومنعكساته الاقتصادية والاجتماعية ، مرجع سابق ، ص 458 .

الفقرة الثانية
العقبات الإدارية

يعزز إدراك المواطنين بوجود الفساد عدد من الشواهد ، من أبرزها تردي واقع الإدارة العامة وضعف المؤشرات الاقتصادية وذلك في الدول النامية بمقارنتها مع الدول المتقدمة ، وتتشابه مشاكل الإدارة العامة في العديد من الدول والتي كانت في حد ذاتها هدفا لعمليات الإصلاح الإداري من دون أن يؤدي ذلك إلى تغيير جذري في فعالية هذا الجهاز . [1]

لذا تعد العقبات الإدارية أخطر العقبات التي تقف أمام عمليات مكافحة جريمة الفساد ، ذلك أن الأجهزة الإدارية هي المكان المفضل لارتكاب جريمة الفساد لما لاتصالها بالإدارة العامة والدولة دور هام وبارز في تهيئة المجال للقيام بعمليات فساد تشكل جرائم جزائية .

ومن أبرز العقبات الإدارية التي تواجه مكافحة جريمة الفساد وتؤدي إلى الاستمرار بارتكاب هذه الجريمة ما يلي [2] :

(١) غياب المخطط الهيكلي العام ، وعدم وضوح السياسات العامة للإدارة ، مما يؤدي إلى ازدواجية وتضاربا بين المسؤوليات الواقعة على عاتق الإدارة ، وبالتالي تكبيل الجهاز الإداري .

(٢) تضخم الجهاز الإداري ، حيث يلاحظ أن حجم القطاع العام في العديد من الدول يفوق احتياجاتها ، ومن شأن هذا أن يعقّد الإجراءات الإدارية ، ويضعف التواصل مع المواطنين ، بالإضافة إلى كونه يعد هدرا لموارد الدولة .

(٣) عدم المساواة وتكافؤ الفرص الناتج عن جريمة الواسطة والمحسوبية .

(٤) عدم وجود الشفافية والمساءلة .

(٥) عدم وضع المواطن في صلب اهتمام الإدارة .

(٦) ضعف التدريب الإداري وعدم انتظامه .

إن وجود هذا الكم الهائل من المشاكل سيمنع الأجهزة الإدارية من أن تكون أداة فعّالة لتنفيذ سياسات الدولة وتقديم الخدمات التي يحتاج إليها المواطنين ، وهو ما يدركه المجتمع من خلال تعاطي المواطنين اليومي مع هذه الأجهزة ، وبالتالي يعمّق من اقتناعهم بتفشي الفساد في أجهزة

---

[1] عبد اللطيف ، الفساد كظاهرة عربية وآليات ضبطها ، مرجع سابق ، ص ص 386 – 387 .
[2] عبد اللطيف ، المرجع ذاته ، ص 387 .

الدولة التي يجعل منها ضعفها الهيكلي من جهة وكثرة العمليات البيروقراطية وتعقيد الإجراءات من جهة أخرى بيئة مواتية لانتشار الفساد .[1]

إن إدراك المجتمع لانتشار جريمة الفساد يعززه ضعف المؤشرات الاقتصادية وارتفاع الدين العام يؤدي إلى ضعف شديد بالخدمات والمشاريع التي تقدمها الدولة ، كما يجعل من الخدمات المقدمة عرضة لجرائم الفساد ، وأبرزها الرشوة والاختلاس والواسطة والمحسوبية وغيرها من الجرائم .

ونعتقد أن هناك عاملان هامان يعتبران من أهم العقبات التي تحول دون مكافحة جريمة الفساد وتؤدي إلى الاستمرار والازدياد في ارتكابها هما :

١ - النظام الوظيفي :

فالنظام الوظيفي يشكل الإطار المؤسسي الذي يتم عبره تنظيم وتسيير القطاع العام ، إذ أنه يرسم حدود الوظيفة العامة وحقوق الموظفين وواجباتهم تجاه الدولة والمواطنين ، ومتى لامس هذا النظام مظاهر الفساد وانعدمت الشفافية داخله أدى ذلك إلى الازدياد بارتكاب جريمة الفساد وعدم السيطرة على هذه الجريمة الخطيرة .[2]

٢ - المناقصات العمومية :

إن نظام المناقصات العمومية يتيح للدولة التعاقد مع الغير من أجل الحصول على السلع والخدمات ، وكثيـــرا ما يـــؤدي ذلك إبرام العقود الضخمة في مجال الأشغال العامة وعقـود التجهيـــز العسكري والمدني وغيرها ، لذا من الواجب أن تضمن مكافحة جريمة الفساد لمؤسسات الدولة المناقصات العمومية الشفافة والكفاءة والنـــزاهة ، وذلك لأن هذا المجال أحـــد أهم المجالات الرئيسية التي تحدث فيها تفاعلات مالية بين القطاعين العام والخاص ، مما يعتبر مرشحا أساسيا لجـرائم الواسطة والمحسوبية والرشوة ولجريمة الفساد بكافة أشكالها .[3]

إضافة إلى ما سبق ، يمكن أن نرد العقبات الإدارية التي تزيد من ارتكاب جريمة الفساد إلى كثرة القيود والإجراءات الإدارية وطول الزمن المستغرق للانتهاء منها وغموض جزء كبير من مضمونها ، وكذلك الحصانة النسبية للمسؤولين والموظفين في الجهاز الإداري ، وتمركز السلطات والصلاحيات الواسعة في قمة الهرم الإداري والقيادة الفردية لهذه القمة ، إضافة إلى شغل المناصب الوظيفية ومواقع المسؤولية القيادية لفترة طويلة من الزمن وتحول صغار الموظفين إلى عملاء لأصحاب السطوة والنفوذ داخل الجهاز الإداري .[4]

---

[1] عبد اللطيف ، الفساد كظاهرة عربية وآليات ضبطها ، مرجع سابق ، ص 387 .
[2] عبد اللطيف ، المرجع ذاته ، ص ص 404 – 405 .
[3] عبد اللطيف ، المرجع ذاته ، ص ص 405 – 406 .
[4] الحاج عارف ، رصـــد اتجاهات موظفي الإدارة العليا في أجهـــزة الإدارة العامـــة الســـورية إزاء بعض أشكال الفساد وممارساته ، مرجع سابق ، ص 255 .

وفي ظل هذه العقبات التي تواجه مكافحة جريمة الفساد ، فإننا نرى أن الأردن يعاني عددا كبيرا من العقبات سالفة الذكر ، إضافة لذلك فإن هنالك عقبات تقف حائلا دون عمليات المكافحة وخاصة في الأردن ، حيث ينبغي التركيز عليها والعمل على إزالتها من طريق مكافحة هذه الجريمة الأخيرة ، وتكمن – وفق ما نرى – بما يلي :

١. عدم الالتزام بمبدأ الفصل بين السلطات .

٢. ضعف دور وقلة خبرة البرلمان .

٣. المركزية الشديدة وعدم اللجوء إلى اللامركزية .

٤. تدني رواتب العاملين في القطاع العام وارتفاع مستوى المعيشة .

٥. غياب حرية الإعلام وضعف دور مؤسسات المجتمع المدني .

الخاتمة

تناولت هذه الدراسة جريمة الفساد بالبحث في النظام القانوني الموضوعي والشكلي لهذه الجريمة ، والذي يعد الإطار القانوني لها ، وذلك محاولة لإيجاد المنظومة القانونية المتكاملة التي أوجدت جريمة الفساد ونقلتها من واقع العلوم الإدارية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية إلى واقع القانون .

وعلى الرغم من أن الفساد عادة ما ينتشر في مجال الإدارة العامة ، إلا أن القانون الجزائي عرفه عن طريق تجريم العديد من الأفعال التي يعد ارتكابها فسادا ، وبالتالي وجود جريمة جزائية تضم أفعال عديدة لها نظام قانوني معين هو أمر غاية في الأهمية من حيث البحث والتناول بالمزيد من الدراسة والبحث القانوني المتخصص ، لذا جاءت هذه الدراسة لتكون الأولى من نوعها في انفرادها ببحث جريمة الفساد من جانب القانون الجزائي .

لقد توصلت هذه الدراسة إلى العديد من النتائج الهامة والتي ينبغي الالتفات إليها وبالتالي الانطلاق منها لإيجاد نوع من التوازن في التجريم من حيث الشكل والموضوع ، فالحديث عن أفعال مجرّمة أصلا في قوانين جزائية عديدة وإضافة أفعال جديدة لم تكن مجرّمة من قبل ثم منحها وصف جرائم فساد قد يكون إيجابيا في بعض الجوانب مثلما قد يفسّر بأنه تخبط تشريعي لا أكثر .

إضافة إلى ذلك ، فإن منح الاختصاص والصلاحية في أصول محاكمة مرتكب جريمة الفساد منذ وقوع الجريمة حتى صدور الحكم النهائي فيها للعديد من الجهات القضائية والتشريعية والتنفيذية يحتاج إلى إعادة النظر في المنظومة التشريعية الخاصة بجريمة الفساد وعلى رأسها الدستور فيما يتعلق بالنواحي الجزائية ، وهو ما لم أجده من اهتمامات السلطة التشريعية بل على العكس من ذلك ، حيث المزيد من الصلاحيات والاختصاصات لجهات غير قضائية وغير مختصة ، ومثال ذلك نظام المصالحة الممنوح لجهاز النيابة العامة متى تعلق الأمر بجريمة اقتصادية ، مما يجعل من الاستثناءات الكثيـرة أصلا بحيث يصبح الأصل هو الاستثناء .

لقد وجدت هذه الدراسة أن هنالك عددا من الجرائم الخطيرة والتي تأتي في مقدمة جرائم الفساد لا تعتبر كذلك ، حيث أكبر مثال على ذلك جريمة الإثراء غير المشروع أو الكسب غير المشروع ، فهذه الجريمة الخطيرة تم تناولها في قانون خاص مستقل يستجدي من أصحاب الفئة أو الطبقة التي يكثر منها وقوع هذه الجريمة إشهار الذمم المالية الخاصة بهم اتقاء تطبيق النصوص الجزائية الخاصة بهذه الجريمة بحقهم ، والذي أرى فيه تعطيلا في إعطاء القوة القانونية اللازمة لهذه الجريمة وتنظيما من نوع خاص لجريمة بهذا الحجم ، وذلك على الرغم من الاهتمام الدولي الواسع في تجريم الكسب أو الإثراء غير المشروع ، حيث المنظمات الدولية التي تدعو إلى تجريمه وكذلك الاتفاقيات والمعاهدات والمواثيق الدولية وفي مقدمتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2004 .

لذا أرى أنه من الواجب التحرك الوطني الجاد نحو الاهتمام بجريمة الفساد على نحو أفضل مما هو الوضع عليه الآن ، انطلاقا من حرص الدولة الأردنية – كونها دولة قانون – على التكامل التشريعي في شتى المجالات وأهمها القانون الجزائي وصولا نحو التقدم والتطور المنشود .

النتائج

١. اعتمد قانون هيئة مكافحة الفساد رقم 62 لسنة 2006 في تجريمه للفساد على الجرائم الواردة في قانون العقوبات رقم 16 لسنة 1960 وتعديلاته ، وذلك مثلما فعل قانون الجرائم الاقتصادية رقم 11 لسنة 1993 وتعديلاته ، إلا أن الغاية التي بني عليها قانون هيئة مكافحة الفساد لم تكن كمثيله قانون الجرائم الاقتصادية الذي تشدد في المشرع ومنح الدعاوى الناجمة عن الجرائم الاقتصادية شيئا من صفة الاستعجال .

٢. المصلحة المحمية من تجريم الفساد هي حماية المصلحة العامة وحق المجتمع ، وذلك عن طريق وضع الضوابط الخاصة بحماية كل من المال العام والوظيفة العامة وصولا للمصلحة الأهم وهي الصالح العام .

٣. يندرج تحت وصف جريمة الفساد العديد من الصور ، حيث تقسم هذه الصور إلى قسمين : القسم الأول هو جرائم الفساد بطبيعتها ؛ وهي طائفة الجرائم التي تعد جرائم فساد بمجرد ارتكابها ، والقسم الثاني هو جرائم الفساد بتبعيتها ؛ وهي الجرائم التي يجب أن ينطبق عليها وصف الجرائم الاقتصادية الوارد في قانون الجرائم الاقتصادية رقم 11 لسنة 1993 وتعديلاته لكي تعتبر جرائم فساد .

٤. جريمة الفساد ذات عدة أوصاف قانونية ، وتكمن هذه الأوصاف بأن : 1. جريمة الفساد متعددة الأوصاف القانونية ، 2. جريمة الفساد جريمة عمدية ، 3. جريمة الفساد إحدى الجرائم ذات الخطر العام ، ويترتب على ذلك أن جريمة ما – كالرشوة – تعد جريمة اقتصادية وجريمة فساد عند ارتكابها ، مما يؤدي إلى التداخل التشريعي في الشكل والموضوع .

٥. تختلف جريمة الفساد عن غيرها من الجرائم التي قد تتشابه معها ، ومن تلك الجرائم : الجريمة التأديبية ، والجريمة المنظمة التي قد تكون جريمة الفساد إحدى صورها وذلك عندما يكون الفساد منظما ، والجريمة الاقتصادية وهي أقربها لجريمة الفساد حيث تعد كل جريمة اقتصادية – وفقا للتشريع الأردني – جريمة فساد وليس العكس صحيحا .

٦. ينطبق على جـــريمة الفساد أكثـــر من وصف قانوني ، ولهذا نجد العديد من النصوص التي تفرض الجزاء الجنائي على مرتكب كل وصف من هذه الأوصاف ، مما تسبب في إشكالية التداخل التشريعي وخاصة في الإجراءات الجنائية .

٧. هناك عدد من الجهات التي منحها المشرع صلاحية التحري والبحث والاستدلال عن ارتكاب جريمة الفساد إلى جانب الضابطة العدلية صاحبة الاختصاص الأصيل بالاستدلال عن ارتكاب الجرائم الجزائية ، أما هذه الجهات فهي : مديرية مكافحة الفساد التابعة لدائرة المخابرات العامة ، وهيئة مكافحة الفساد .

٨. تعتبر محكمة البداية هي المحكمة النظامية العادية الوحيدة التي تختص بالنظر في الدعوى الناشئة عن ارتكاب جريمة الفساد ، إلى جانب المحاكم الخاصة والهيئات التي منحت صلاحية النظر في تلك الدعوى متى انطبق على الفاعل وصفا معينا ، وهو ما تركه قانون هيئة مكافحة الفساد للتشريعات المتعلقة بمرتكبي الجريمة .

٩. منح المشرع الأردني صلاحية النظر بكافة الجرائم الاقتصادية إلى محكمة البداية بشكل غير مباشر وذلك منذ صدور قانون هيئة مكافحة الفساد رقم 62 لسنة 2006 بعد أن كانت تختص بالنظر في هذه الجرائم محكمتي الدرجة الأولى – محكمة الصلح ومحكمة البداية – كقضاء نظامي ومحكمة أمن الدولة كمحكمة خاصة ، ويعود هذا الانتقال بالاختصاص إلى أن المشرع رفع الحد الأدنى لعقاب مرتكبي جريمة الفساد إلى الحبس أربعة أشهر وهو ما يعني أن المحكمة المختصة هي محكمة البداية .

١٠. تعد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2004 أهم تشريع دولي يهدف إلى تجريم الفساد ومكافحته كجريمة جزائية خطيرة ، حيث وضعت هذه الاتفاقية – التي انظم إليها الأردن وصادق عليها – العديد من مبادئ التجريم والتعاون الدولي بهدف الحد من جريمة الفساد .

التوصيات

١. تجريم الأفعال التي نص عليها قانون هيئة مكافحة الفساد رقم 62 لسنة 2006 كصور لجريمة الفساد في قانون العقوبات رقم 16 لسنة 1960 وتعديلاته وأهمها صور الواسطة والمحسوبية وغيرها من الأفعال التي جرّمها التشريع المقارن ، والأخذ بمنحى التشدد ، أو تعديل قانون هيئة مكافحة الفساد رقم 62 لسنة 2006 ليصبح أكثر تشددا .

٢. تحديد مفهوم واضح ومحدد لمصطلح جريمة الفساد ، ووضع التعبير القانوني السليم للأفعال التي يعد ارتكابها جريمة فساد ، وذلك منعا للغموض والتوسع والتعابير الفضفاضة التي تكتنف جريمة الفساد وصورها المنصوص عليها في التشريع الأردني ، مثل الواسطة والمحســوبية التي تلغي حقا أو تحق باطلا دون وجود معيار محدد لذلك وكذلك مصطلح اغتيال الشخصية الوارد في قانون هيئة مكافحة الفساد رقم 62 لسنة 2006 .

٣. النص على مسؤولية جميع الأشخاص القائمين على إدارة المرافق العامة أو إدارة الأشخاص المعنوية الخاصة متى كانت تنطوي على أموال عامة كالشركات المساهمة العامة والبلديات إذا ما ارتكب أي منهم جريمة فساد .

٤. أن يأخذ المشرع منحى التشدد في الجزاء الجنائي المفروض على مرتكب جريمة الفساد ، وذلك كما فعل قانون الجرائم الاقتصادية رقم 11 لسنة 1993 وتعديلاته ، وأن يتم التركيز على العقوبات والتدابير الاحترازية وأحكام تطبيقها ، وذلك بالنص عليها في قانون العقوبات – وهو المكان الطبيعي لها – بعد وضع صور جريمة الفساد في هذا القانون .

٥. تحديد مفهوم الخطأ الجسيم وبيان معياره والذي يعد ارتكابه من قبل مديرو وأعضاء الأجهزة العامة جريمة فساد وفقا لما نص عليه قانون الجرائم الاقتصادية رقم 11 لسنة 1993 وتعديلاته ، وذلك في ظل الأخطاء الجسيمة التي ترتكب من قبل المسؤولين في القطاع العام ، وتفعيل هذا النص أمام القضاء الأردني .

٦. عدم استثناء مرتكبي جريمة الفساد الذين يتمتعون بصفات وإجراءات خاصة بموجب التشريعات المختلفة من إجراءات الملاحقة والإحالة والخضوع للقضاء العادي النظامي .

٧. أن تتم عملية ربط هيئة مكافحة الفساد بالسلطة التشريعية كجهاز رقابي على السلطة التنفيذية ، أو ربطها بالسلطة القضائية كجهاز خاص بالتحري والاستدلال والملاحقة وإحالة الدعاوى الناشئة عن جريمة الفساد إلى القضاء ، وعدم الإبقاء عليها بهذه الصورة التي تعد تعديا على مبدأ الفصل بين السلطات ، وتعديل قانون هيئة مكافحة الفساد رقم 62 لسنة 2006 للحد من تعدي الهيئة المنشأة بموجبه على اختصاصات قضائية كالحجز على أموال مرتكب الفساد وغيرها من الاختصاصات .

٨. تعديل قانون الجرائم الاقتصادية بمنح النيابة العامة وحدها الاختصاص بإحالة الدعاوى الناجمة عن ارتكاب إحدى تلك الجرائم ، وعدم الإبقاء على هذا الاختصاص بيد رئيس الوزراء كسلطة تنفيذية .

٩. تعديل قانون الجرائم الاقتصادية للحد من المعيار المرن والسلطة التقديرية الممنوحة لرئيس الوزراء في تقرير أن جريمة ما أنها جريمة اقتصادية – وبالتالي جريمة فساد – وإحالتها إلى القضاء .

١٠. تحقيقا لمبدأ المساواة أمام القانون ، منح النيابة العامة صلاحية إحالة الدعاوى الناشئة عن ارتكاب جريمة الفساد متى كان مرتكبها وزيرا وعدم إبقاء هذه الصلاحية بيد مجلس النواب مع وضع إجراءات خاصة لهذه الإحالة كحماية للصفة التي يتمتع بها الوزراء .

١١. منح النيابة العامة صلاحية إحالة الدعاوى الناشئة عن ارتكاب جريمة الفساد متى كان مرتكبها أحد أفراد القوات المسلحة أو الأمن العام أو المخابرات العامة ، أو منح هذه الصلاحية لجهاز خاص واحد يتبع للنيابة العامة ، وعدم الإبقاء على هذه الصلاحية بيد السلطات الرئاسية .

١٢. منح القضاء العادي النظامي اختصاص النظر بالدعاوى الناجمة عن ارتكاب جريمة الفساد متى كان مرتكبها وزيرا ، أو إنشاء محكمة خاصة لذات الاختصاص تتبع السلطة القضائية يتم تشكيلها متى دعت الحاجة لها ، أو إنشاء غرفة متخصصة بمحاكمة الوزراء مرتكبي جريمة الفساد يتم تشكيلها وفقا للحاجة ، وذلك بعدما رأينا توجه المشرع الأردني إلى اختصاص القضاء .

١٣. منح القضاء العادي النظامي اختصاص النظر بالدعاوى الناجمة عن ارتكاب جريمة الفساد متى كان مرتكبها أحد أفراد القوات المسلحة أو الأمن العام أو المخابرات العامة ، أو إنشاء غرفة متخصصة بمحاكمة هذه الطائفة من الأفراد ، وأن تكون قضاء درجة أولى تخضع الأحكام الصادرة من قبلها للطعن بالاستئناف تحقيقا للقضاء بدرجتين ، وعدم الإبقاء على هذا الاختصاص بيد المجالس والمحاكم الخاصة المشكلة بموجب السلطات الرئاسية .

١٤. إعادة الاختصاص الممنوح لمحكمة أمن الدولة فيما يتعلق بالدعاوى الناشئة عن جريمة الفساد والجرائم الاقتصادية إلى القضاء العادي النظامي ، أو إنشاء غرفة قضائية متخصصة في النظر بهذه الطائفة من الجرائم تكون قضاء درجة أولى تخضع الأحكام الصادرة من قبلها للطعن بالاستئناف تحقيقا للقضاء بدرجتين .

١٥. إعادة النظر بالأفعال التي جرمتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2004 ولم تنص عليها التشريعات الجزائية الأردنية ، والعمل على تضمينها النصوص الخاصة بجريمة الفساد .

١٦. إعادة النظر بالتشريعات الجزائية وخاصة التي تعنى بجريمة الفساد ، وكذلك مراجعة قوانين الإجراءات الجنائية ، وصولا إلى نصوص تشريعية ذات قوة رادعة تحقق العدالة وتحقق الحماية التي يتطلبها المجتمع .

قائمة المراجع

- **أولا : الكتب :**

١ -الكتب العربية :

أ . الكتب العامة :

١. باسم سكجها وسائدة الكيلاني ، **الواسطة في الأردن / السر المعلن ،** مؤسسة الأرشيف العربي ، عمان ، 2002 .

٢. جيريمي بوب ، **كتاب المرجعية / الشفافية الدولية ، مواجهة الفساد ، عناصر بناء نظام النزاهة الوطني** ، منظمة الشفافية الدولية ، 2000 ، إعداد باسم سكجها ، ب ن ، عمان ، ب س .

٣. سوزان روزاكرمان ، **الفساد والحكم (الأسباب ، العواقب ، الإصلاح)** ، ترجمة فؤاد سروجي ، ط 1 ، الأهلية للنشر والتوزيع ، عمان ، 2003 .

٤. السيد علي شتا ، **الفساد ومجتمع المستقبل ،** ط 1 ، مكتبة ومطبعة الإشعاع الفنية ، القاهرة ، 1999 .

٥. صلاح الدين فهمي محمود ، **الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية** ، دار النشر بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب ، الرياض ، 1994 .

٦. عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود ، **الفساد والإصلاح** ، منشورات إتحاد الكتاب العرب ، دمشق ، 2003 .

٧. الإمام الحافظ محمد بن أحمد بن عثمان الذهبي ، **كتاب الكبائر** ، ط 1 ، دار الريان للتراث ، القاهرة ، 1987 .

٨. محمد سعيد نمور ، **دراسات في فقه القانون الجنائي** ، ط 1 ، الإصدار الأول ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2004 .

٩. محمد وليد المصري ، **الوجيـــز في شــرح القانــون الدولي الخاص ،** (دراسة مقارنة للقانون الأردني مع التشريعات العربية والقانون الفرنسي) ، ط 1 ، دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع ، عمان ، 2002 .

١٠. محمود داود يعقوب ، **المسؤولية في القانون الجنائي الاقتصادي** ، دراسة مقارنة بين القوانين العربية والقانون التونسي ، الأوائل ، دمشق ، 2001 .

ب. الكتب المتخصصة :

١. أحمد فتحي سرور، **الوسيط في شرح قانون العقوبات ، القسم الخاص ، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة وجرائم الأشخاص ،** الشركة المتحدة للنشر والتوزيع ، القاهرة ، 1979 .

٢. احمد فتحي سرور ، **الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية ،** دار النهضة العربية ، الطبعة السابعة ، 1996 .

٣. جلال ثروت ، **نظـرية القسم الخاص ، جـرائم الاعتداء على الأشخاص** ، الجزء الأول ، د ن ، 1971 .

٤. حسن جوخدار ، **شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني** ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2004 .

٥. حسن صادق المرصفاوي ، **أصـول الإجراءات الجنائية ،** مطبعة نهضة مصر ، القاهرة ، 1957 .

٦. رؤوف عبيد ، **مبادئ القسم العام من التشريع العقابي المصري ،** الطبعة الثانية ، مطبعة نهضة مصر ، 1964 .

٧. رمسيس بهنام ، **شرح الجرائم المضرة بالمصلحة العمومية ،** منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ب س .

٨. رمسيس بهنام ، **النظرية العامة للقانــون الجنائي ،** الإسكندرية ، 1968 .

٩. سليمان عبد المنعم ، **النظرية العامة لقانون العقوبات ،** دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، 2000 .

١٠. سليمان عبد المنعم ، **أصول علم الجزاء الجنائي ، (نظرية الجزاء الجنائي – فلسفة الجزاء الجنائي – أصول المعاملة العقابية) ،** الجامعة الجديدة للنشر ، مصر ، 1994 .

١١. عبد الحميد الشواربي ، **الجرائم المالية والتجارية ،** دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 1986 .

١٢. عبد الرحمن توفيق ، **دروس في علم الإجرام ، نشأة علم الإجرام وعوامل الإجرام الداخلية والخارجية مقرونا بإحصاءات جنائية** ، الطبعة الأولى ، دار وائل للنشر ، عمان ، 2006 .

١٣. عبد الرحمن توفيق احمد ، **الجرائم التي تقع على الأموال في قانون العقوبات الأردني** ، الطبعة الأولى ، دار وائل للنشر والتوزيع ، عمان ، 2005 .

١٤. عبود السراج ، **الوجيز في علم الإجرام وعلم العقاب** ، الطبعة الخامسة ، مطبعة جامعة دمشق ، دمشق ، 1990 – 1991 .

١٥. علاء الدين شحاتة ، **التعاون الدولي في مجال مكافحة الجريمة** ، الطبعة الأولى ، ايتراك للنشر والتوزيع ، القاهرة ، 2000 .

١٦. علي عبد القادر القهوجي ، **قانون العقوبات ، القسم الخاص ، جرائم الاعتداء على المصلحة العامة وعلى الإنسان والمال** ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت – لبنان ، 2002 .

١٧. عمر السعيد رمضان ، شرح **قانون العقوبات اللبناني ، القسم الخاص** ، الدار المصرية للطباعة والنشر ، بيروت – لبنان ، 1971 .

١٨. عمر السعيد رمضان ، **أصول المحاكمات الجزائية في التشريع اللبناني** ، الطبعة الأولى ، الدار المصرية للطباعة والنشر ، القاهرة ، 1971 .

١٩. عوض محمد عوض ، **قانون العقوبات ، القسم العام** ، دار الثقافة الجامعية ، الإسكندرية ، 1983 .

٢٠. غسان رباح ، **قانون العقوبات الاقتصادي** ، منشورات بحسون الثقافية ، بيروت ، 1990 .

٢١. فوزية عبد الستار ، **مبادئ علم الإجرام وعلم العقاب** ، الطبعة السابعة ، ب ن ، 1992 .

٢٢. فوزية عبد الستار ، **مبادئ علم الإجرام وعلم العقاب** ، الطبعة الخامسة ، دار النهضة العربية للطباعة والنشر ، بيروت ، 1985 .

٢٣. فوزية عبد الستار ، **شرح قانون العقوبات ، القسم العام** ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1992 .

٢٤. فوزية عبد الستار ، **شرح قانون العقوبات ، القسم الخاص** ، الطبعة الثالثة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1990 .

٢٥. كامل السعيد ، **شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية ، (دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة في القوانين الأردنية والمصرية والسورية وغيرها)** ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2005 .

٢٦. كامل السعيد ، **شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات ، دراسة مقارنة** ، الطبعة الأولى ، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2002 .

٢٧. كامل السعيد ، **شرح قانون العقوبات الأردني ، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة ،** دراسة تحليلية مقارنة ، الطبعة الأولى ، 1997 .

٢٨. كامل السعيد ، **شرح قانون العقوبات ، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة ، دراسة تحليلية مقارنة ،** الطبعة الأولى / الإصدار الأول ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2008 .

٢٩. كامل السعيد ، **شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات الأردني ، الجرائم الواقعة على الإنسان ،** الطبعة الثانية ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 1991 .

٣٠. محمد الأمين البشرى ، **الفساد والجريمة المنظمة ،** جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض ، 2007 .

٣١. محمــد زكي أبو عامر ، **قانــون العقــوبات ، القسم الخاص ،** الطبعة الخامسة ، دار الجامعة الجـديدة ، الإسكنـدرية ، 2005 .

٣٢. محمد سعيد نمور ، **شرح قانون العقوبات ، القسم الخاص ، الجزء الثاني ، الجرائم الواقعة على الأموال ،** الطبعة الأولى / الإصدار الأول ، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2002 .

٣٣. محمد صبحي نجم ، **قانون العقوبات ، القسم الخاص ، الجرائم المخلة بالمصلحة العامة والثقة العامة والجرائم الواقعة على الأموال وملحقاتها ،** الطبعة الأولى ، الإصدار الثالث ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2006 .

٣٤. محمد صبحي نجم وعبد الرحمن توفيق ، **الجرائم الوقعة على الأشخاص والأموال في قانون العقوبات الأردني** ، د ن ، عمان .

٣٥. محمد عودة الجبور ، **الجرائم الواقعة على أمن الدولة وجرائم الإرهاب في القانون الأردني والقوانين العربية ،** دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2009 .

٣٦. محمــد مصطفى القللي ، **في المســؤولية الجنائية** ، مكتبة عبد الله وهبة ، القاهــرة ، 1945 .

٣٧. محمـد مصطفى القللي ، **في المسـؤولية الجنائية : (أساس المسؤولية ، علاقة السببية ، القصد الجنائي ، الخطأ ، أسباب الإباحة ، موانع المسؤولية)** ، مطبعة جامعة فؤاد الأول ، القاهرة ، 1948 .

٣٨. محمود محمود مصطفى ، **الجرائم الاقتصادية في القانون المقارن ، الجزء الأول ، الأحكام العامة والإجراءات الجنائية** ، الطبعة الثانية ، مطبعة جامعة الأزهر ، القاهرة ، 1979 .

٣٩. محمود نجيب حسني ، **شرح قانون العقوبات ، القسم الخاص** ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1992 .

٤٠. محمود نجيب حسني ، **شرح قانون العقوبات ، القسم الخاص** ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1986 .

٤١. محمود نجيب حسني ، **شرح قانون العقوبات اللبناني ، القسم العام** ، ب ن ، بيروت ، 1968 .

٤٢. محمود نجيب حسني ، **دروس في علم الإجرام وعلم العقاب** ، دار النهضة العربية ، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي ، 1988 .

٤٣. محمود محمود مصطفى ، **شرح قانون العقوبات ، القسم العام** ، الطبعة العاشرة ، 1983 .

٤٤. مخلد إبراهيم الزعبي ، **جريمة استثمار الوظيفة في القانون الأردني والتشريعات المقارنة** ، الطبعة الأولى ، الإصدار الأول ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2007 .

٤٥. مصطفى العوجي ، **القانون الجنائي العام ، الجزء الثاني ، المسؤولية الجنائية** ، مؤسسة نوفل ، بيروت ، 1985 .

٤٦. منصور إبراهيم العتوم ، **المسؤولية التأديبية للموظف العام ، دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسوريا ومصر وفرنسا** ، الطبعة الأولى ، مطبعة الشرق ومكتبتها ، عمان ، 1984 .

٤٧. نائل عبد الرحمن صالح ، **محاضرات في قانون العقوبات ، القسم العام** ، الطبعة الأولى ، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع ، عمان 1995 .

٤٨. نظام توفيق المجالي ، **شرح قانون العقوبات ، القسم العام ، الكتاب الأول** ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 1998 .

٤٩. نواف كنعان ، **القانون الإداري ، الكتاب الأول** ، الطبعة الأولى ، الإصدار الثاني ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2006 .

٥٠. هاني علي الطهراوي ، **القانون الإداري** ، الطبعة الأولى ، الإصدار الثالث ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2006 .

٥١. واثبة السعدي ، **الأسس النظرية لعلمي الإجرام والسياسة الجنائية** ، ب ن ، ب س .

٢ -الكتب الأجنبية :

1. Daniel J. Kufman ; Jeffrey S. Mc Kitrick ; Thomas J. Leney : **" How to Analyze National Security : A Conceptnal Framework "** , In their Book " U.S. National Security : A Frame work Analysis , Lexington Books , D.C. Heath and Company , Lexington , Massa Chusetts , Toronto , 1985 .

2. Dieter Haller and Cris Shore , **Corruption : Anthropological Per spec – tives** . London : McMillan , 2005 .

3. Donald R. Cressey **(Theft of Nation)** New York , Harper and Row Publishers , 1969 .

4. Edgardo Buscaglia and Jan Van Dijk , **Controlling Organized Crime and Corruption in the Public Sector , Crime Prevention and Criminal Justice Office ,** 2004 .

5. Jeremy Pope , **Confronting Corruption : The Elements of a National Integrity System Transparency International ,** 2000 .

6. Michael Johanston , **Syndromes of Corruption : Wealth , Power and Democracy ,** New York , Gamble , 2005 .

7. Snider Laureen , **Bad Business : Corporate Crime in Canada .** Ontario : Nelson , 1993 .

8. UN_S, **Anti Corruption Tool Kit,** 2001 .

9. Vitu (A) : **une nouvelle Juridiction d´exception la cour de surêté de L´etat.** Revue de science et de criminelle droit pénal comparé , 1964 .

- **ثانيا : الرسائل العلمية :**

١. أنور المساعدة ، **المسؤولية الجزائية عن الجرائم الاقتصادية ، دراسة مقارنة** ، رسالة دكتوراه ، جامعة عمان العربية للدراسات العليا ، 2005 .

٢. جهاد البريزات ، **الجريمة المنظمة ، دراسة تحليلية** ، رسالة ماجستير ، جامعة مؤتة ، 2004 .

٣. دغو الأخضر ، **الحماية الجنائية للمال العام** ، رسالة ماجستير ، جامعة الحاج لخضر ، الجمهورية الجزائرية ، 1999 – 2000 .

٤. عبد الباسط الحكيمي ، **النظرية العامة للجرائم ذات الخطر العام** ، أطروحة دكتوراه ، جامعة بغداد ، 2000 .

٥. عبد المجيد الحراحشة ، **الفساد الإداري ، دراسة ميدانية لوجهات نظر العاملين في أجهزة مكافحة الفساد الإداري في القطاع الحكومي الأردني** ، رسالة ماجستير ، إشراف الدكتور نعيم نصير ، جامعة اليرموك ، 2003 .

٦. عيسى محمد الحسين ، **الجريمة التأديبية للموظف العام في التشريع السوري** ، بحث قانوني أعد لإتمام نيل درجة الماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة دمشق ، 2000 .

٧. كوركيس يوسف داود ، **الجريمة المنظمة** ، رسالة دكتوراه ، الطبعة الأولى ، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2001 .

- **ثالثا : الأبحاث والمقالات العلمية :**

١. جورج العبد ، **العوامل والآثار في النمو الاقتصادي والتنمية ، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية** ، بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية ، بيروت ، 2004 .

٢. حسن أبو حمود ، **الفساد ومنعكساته الاقتصادية والاجتماعية** ، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، مجلة علمية محكمة دورية ، المجلد 18 ، العدد الأول ، 2002 .

٣. حسني عايش ، **الفساد ، (عوامله وعلاته وسبل التصدي له)** ، دراسات عربية ، مجلة فكرية اقتصادية اجتماعية ، تصدر شهريا عن دار الطليعة ، بيروت ، العدد 11 / 12 ، السنة الثالثة والثلاثون ، أيلول / تشرين أول ، 1997 .

٤. ديالا الحاج عارف ، **رصد اتجاهات موظفي الإدارة العليا في أجهزة الإدارة العامة السورية إزاء بعض أشكال الفساد وممارساته** ، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، مجلة علمية محكمة دورية ، المجلد 21، العدد الأول ، 2005 .

٥. زياد عربية بن علي ، **الآثار الاقتصادية والاجتماعية للفساد في الدول النامية** ، مجلة الأمن والقانون ، تصدرها كلية شرطة دبي ، السنة العاشرة ، العدد الأول ، يناير ، 2002 .

٦. عادل عبد اللطيف ، **الفساد كظاهرة عربية وآليات ضبطها ، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية** ، بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية ، بيروت ، 2004 .

٧. عبد الإله النوايسة ، **الأحكام الخاصة بمحكمة أمن الدولة الأردنية** ، مجلة الحقوق ، مجلة فصلية علمية محكمة – تصدر عن مجلس النشر العلمي – جامعة الكويت ، الكويت ، العدد 2 ، السنة 30 ، 2006 .

٨. عبد الهادي عباس ، **الفساد هذا الداء الوبيل** ، مجلة النهج ، ع 42 ، س 12 ، 1996 .

٩. عمر السعيد رمضان ، **فكرة النتيجة في قانون العقوبات** ، مجلة القانون والاقتصاد ، س 31 .

١٠. فوزية عبد الستار ، **" عـدم المشروعية في القانون الجنائي "** ، مجلة القانون والاقتصاد ، 1972 .

١١. محمد الأمين البشري ، **التحقيق في قضايا الجريمة المنظمة** ، بحث مقدم إلى ندوة (الجريمة المنظمة وأساليب مكافحتها) ، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية بالتعاون مع وزارة الداخلية لدولة الإمارات العربية المتحدة بأبو ظبي ، 14 – 18 تشرين الثاني 1988 ، دار النشر ، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض ، 1998 .

١٢. مصطفى حمارنة وفايز الصياغ ، **دراسة حالة الأردن ، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية ،** بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية ، بيروت ، 2004 .

١٣. نواف سالم كنعان ، **الفساد الإداري المالي (أسبابه ، آثاره ، وسائل مكافحته) ،** مجلة الشريعة والقانون ، مجلة علمية محكمة تصدر عن كلية القانون / جامعة الإمارات العربية المتحدة ، السنة الثانية والعشرون ، العدد الثالث والثلاثون ، يناير ، 2008 .

١٤. **الجرائم الاقتصادية وأساليب مواجهتها** ، الندوة العلمية الحادية والأربعون ، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض ، 28 – 30 أيلول 1996 ، تقديم : محمد محي الدين عوض ، أهم الظواهر الاقتصادية الإنحرافية والإجرامية .

١٥. **الفساد في الحكـومة ،** تقــرير النـــدوة الإقليمية التي عقـــدتها دائرة التعــاون الفنــــــــي للتنمية ومـــــركز التنمية الاجـتماعية والشـؤون الإنسانية بالأمم المتحدة في لاهاي – هولندا ، 1989 ، ترجمة د. نادر احمـــد أبو شيخه ، مراجعة د. ناصف عبد الخالق ، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، عمان ، 1993 .

١٦. المؤسسة العربية لضمان الاستثمار ، **(الفساد : آثاره الاجتماعية والاقتصادية وسبل مكافحته)** ، سلسلة الخلاصات المركّزة ، السنة الثانية ، إصدار 1999 ، الكويت .

- رابعا : التشريعات والاتفاقيات الدولية :

١ -التشريعات الأردنية :

١. الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته .

٢. قانون استقلال القضاء رقم 15 لسنة 2001 وتعديلاته .

٣. قانون إشهار الذمة المالية رقم 54 لسنة 2006 .

٤. قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم 9 لسنة 1961 وتعديلاته .

٥. قانون أصول المحاكمات الجزائية العسكري رقم 34 لسنة 2006 .

٦. قانون الأمن العام رقم 38 لسنة 1965 وتعديلاته .

٧. قانون البلديات رقم 14 لسنة 1976 وتعديلاته .

٨. قانون تشكيل المحاكم العسكرية رقم 23 لسنة 2006 .

٩. قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 17 لسنة 2001 وتعديلاته .

١٠. قانون تصـديق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد رقم 28 لسنة 2004 .

١١. قانون الجرائم الاقتصادية رقم 11 لسنة 1993 وتعديلاته .

١٢. قانون الشركات رقم 22 لسنة 1997 وتعديلاته .

١٣. قانون العقوبات رقم 16 لسنة 1960 وتعديلاته .

١٤. قانون العقوبات العسكري رقم 58 لسنة 2006 .

١٥. قانون محاكمة الوزراء رقم 35 لسنة 1952 .

١٦. قانون محكمة أمن الدولة رقم 17 لسنة 1959 وتعديلاته .

١٧. قانون محكمة الجنايات الكبرى رقم 19 لسنة 1986 .

١٨. قانون محاكم الصلح رقم 15 لسنة 1952 وتعديلاته .

١٩. قانون المخابرات العامة رقم 24 لسنة 1964 وتعديلاته .

٢٠. القانون المدني رقم 43 لسنة 1976 .

٢١. قانون مكافحة غسل الأموال رقم 46 لسنة 2007 .

٢٢. قانون منع الاتجار بالبشر رقم 9 لسنة 2009 .

٢٣. قانون هيئة مكافحة الفساد رقم 62 لسنة 2006 .

٢٤. نظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007 وتعديلاته .

٢ ـ التشريعات المقارنة :

١. قانون الإثراء غير المشروع اللبناني رقم 154 لسنة 1999 .

٢. قانون العقوبات السوري رقم 148 لسنة 1949 .

٣. قانون العقوبات اللبناني لسنة 1943 .

٤. قانون العقوبات المصري رقم 58 لسنة 1937 .

٥. قانون الكسب غير المشروع رقم 62 لسنة 1975 .

٣ ـ الاتفاقيات الدولية :

١. اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية لسنة 2003 .

٢. اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2004 .

ـ خامسا : المواقع الإلكترونية :

1. www.Intrepol.in/speeches
2. www.islamonlin.net
3. http://www.kfsc.edu.sa/
4. www.odccp.org
5. http://www.transparency.org

ـ سادسا : المنشورات :

١. منشورات مركز عدالة . www.adaleh.com

Abstract

The term "Corruption" is frequently mentioned in the writings of the social, political and administrative nature. As for the legal level, this term is newly created in the illustrations of the legal jurisprudence. Thus, the talk about corruption as a penal crime had come as a product of the international conventions aiming at the fighting of the corruption phenomenon, and in particular, the UN 2004 Convention on Combating the Corruption. As for the local level, the Jordanian penal legislature gave the corruption a legal penal significance by the enactment and appearance of the Corruption Fighting Act, No. 69 for 2006,which became legally effective as of 31/Dec./2006.

In the light of the above, this study was made to set a general legal frame for the corruption crime through talking about criminalizing the corruption and the legal accommodation of this crime, as well as the procedures applied to arrest the committers of this crime. Then I dealt with the national and international efforts aiming at fighting the corruption, on the grounds that the Hashemite Kingdom of Jordan had ratified the UN 2004 Convention on Combating the Corruption on 01 Aug. 2004, which was the same date the ratification law No. 28 for 2004 of the UN Convention on Combating the Corruption became effectively and legally valid.

To meet the objectives of this study, the researcher analyzed the texts governing the corruption crime to identify the core and types of this crime both in subject and shape. The researcher also tried to find a comprehensive concept of corruption as a penal crime through examining the internal laws criminalizing the corruption and the corruption related International Conventions.

In spite of the fact that the corruption crime is deemed a complicated one due to interlock of the politics, management and finance with this crime. Yet its study through analyzing and comparison between shape and subject will help in finding a theoretical, legal reference for corruption as a penal crime, which means more illustration, explanation and establishing of penal crimes that are deemed as corruption crimes. The referral of them to one category will positively reflect on the state, and, in turn, on the society, a goal the study had set up, frequently echoed throughout it.

Finally, the researcher concluded with a number of findings and recommendations aiming at enabling the optimal application of the penal laws that criminalize the corruption, as well as activating their role concurrently with the International Laws about combating this criminal phenomenon.

قائمة المحتويات